

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
CONFLITS DES CHAMBRES

EN
ANGLETERRE ET EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 27 mai 1910, à 1 heure 1/2

PAR

Edmond WEINSTEIN

Président : M. CHÉNON, professeur.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
CHAVEGRIN, professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
CONFLITS DES CHAMBRES

EN
ANGLETERRE ET EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 27 mai 1910, à 1 heure 1/2

PAR

Edmond WEINSTEIN

Président : M. CHÉNON, professeur.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
CHAVEGRIN, professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1910

Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES
CONFLITS DES CHAMBRES
EN ANGLETERRE ET EN FRANCE

INTRODUCTION

« L'expérience, a écrit Prévost-Paradol, est d'accord avec la raison pour recommander aux nations qui veulent se gouverner avec ordre et en liberté l'établissement de deux Chambres entre lesquelles se partage le pouvoir législatif, tandis que celle de ces deux assemblées qui représente plus directement le peuple exerce ordinairement une action prépondérante sur la conduite générale des affaires (1). »

Cette division de la législature en deux branches, si générale à l'heure actuelle, procède cependant, suivant les États qui l'ont adoptée, de causes très différentes.

En Angleterre, la Chambre haute est la représentation d'une aristocratie, — il en est de même de la

1. PRÉVOST-PARADOL. *La France nouvelle*, p. 105.

Chambre des Seigneurs en Prusse, de la Chambre des Magnats en Hongrie, — et il en fut de même de notre ancienne Chambre des Pairs.

Dans les Républiques fédératives, comme les États-Unis, la Suisse, la République argentine, la seconde Chambre a une autre raison d'être : elle représente les États considérés individuellement tandis que l'assemblée populaire incarne la volonté du peuple considéré comme un corps unique et homogène.

On s'explique beaucoup moins l'institution de deux Chambres distinctes dans les États unitaires et égaux : à quoi bon, peut-on se demander, deux organes pour exprimer une volonté unique ?

Même dans ces États qui nous intéressent tout spécialement, puisque la France en est peut-être le type le mieux caractérisé, la division du corps législatif en deux Chambres se justifie par d'excellentes raisons.

1° Cette division a pour premier but d'affaiblir la puissance législative qui (surtout dans un pays soumis au régime parlementaire) ne tarderait pas à devenir omnipotente et aboutirait fatalement au despotisme d'une majorité.

2° En cas de conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il est bon qu'il intervienne une solution transactionnelle qui seule peut empêcher une révolution ou un coup d'État. Il est bon que la Chambre populaire, qui, par le fait même de son ori-

gine est nécessairement la plus ardente, trouve un contre-poids dans une assemblée plus froide qui, sans perdre de vue les intérêts du peuple, soit moins disposée à les faire prévaloir sur des principes d'ordre et d'autorité nécessaires, — qui prête en un mot son appui au pouvoir exécutif, si celui-ci mérite de l'obtenir.

3^e Enfin, la division de la législature en deux assemblées a l'avantage de remédier, dans une certaine mesure, aux entraînements irréflechis dont les assemblées populaires ne se défendent jamais. « Avec une assemblée unique, les décisions irréflechies et fautives ont des conséquences définitives : elles passent nécessairement dans la loi. Elles deviennent irréparables au moins pour un certain temps, et ne peuvent être réparées par une loi qui les abroge, qu'aux dépens de la dignité et de la considération de l'Assemblée. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances assez sérieuses pour que les entraînements de l'une ne gagnent pas l'autre qui aura le temps de réfléchir ; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre, avant que le projet qui les contient ne devienne une loi. » (1) Comme le dit un autre auteur, la Chambre « qui va l'amble » maîtrise la fougue de celle qui « prend le mors aux dents » (2).

1. ESMEIN. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 87 et 88.

2. *Un programme conservateur* (anonyme), Palmé, 1880.

Toute médaille a son revers. Ces deux Chambres constituées pour se contrôler l'une l'autre peuvent se trouver en désaccord. C'est même leur raison d'être. Pourquoi deux Assemblées, si chacune d'elles acceptait, les yeux fermés, ce que l'autre aurait décidé ? La division du Parlement ne va-t-elle pas justifier la critique de Franklin :

« Un corps législatif divisé en deux branches, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière, en sens opposé (1). »

La « charrette » pour employer la métaphore de Franklin, va-t-elle être condamnée à l'immobilité ?

C'est une question qui ne peut être résolue que par une distinction. Il y a des cas où l'immobilité est nécessaire, d'autres où elle est impossible, d'autres enfin où la question est de savoir s'il faut rester dans le *statu quo*, ou faire un pas, soit en avant, soit en arrière.

Et cette question se pose avec plus d'insistance lorsque le gouvernement n'est pas simplement représentatif, comme aux États-Unis, mais parlementaire, comme en France et en Angleterre, car nous limitons à ces deux pays une étude qui serait beaucoup trop vaste s'il fallait l'étendre à tous les États dans lesquels existe la dualité des Chambres.

1. Cité par STORY. *Commentaires on the Constitution of the United States*, § 527 et par M. ESMEIN, *op. cit.*, p. 94.

Le problème est-il soulevé en matière purement législative? il n'y a pas d'inconvénient à ce que la résistance d'une des Chambres impose au pays un *statu quo* dont la prolongation est considérée par une branche de législature comme présentant moins de périls que les innovations proposées.

S'il s'agit au contraire d'une question de budget, la vie nationale ne peut être arrêtée par la volonté d'une des deux assemblées. La résistance d'une des fractions du Parlement enferme le pays dans une impasse dont il faut sortir à tout prix.

Enfin on peut supposer — et le fait se produit fréquemment dans les États parlementaires — que le conflit naît à l'occasion d'une question de personnel gouvernemental; que la Chambre haute se déclare hostile à la politique du cabinet et refuse sa confiance aux membres qui le composent.

De là trois ordres de conflits qui nous fournissent la division toute naturelle de cette étude : 1° le conflit législatif; 2° le conflit budgétaire; 3° le conflit politique.

Avant de conclure, nous consacrerons un examen très sommaire aux divers procédés qui ont été institués ou proposés pour résoudre les différends entre les Chambres ou en diminuer l'acuité.

CHAPITRE PREMIER

Le conflit législatif.

SECTION I

Du conflit législatif en général.

Peut-on parler de *conflit* législatif entre les deux Chambres d'un même État? On serait tenté de répondre négativement car ce mot de « conflit » éveille dans l'esprit l'idée d'une situation anormale. Or rien n'est plus normal que l'échec d'une loi votée par une branche de la législature et rejetée par l'autre puisque la Constitution pose en principe qu'un projet présenté par le gouvernement ou une proposition émanant de l'initiative parlementaire ne peuvent passer à l'état de loi que lorsque ce projet ou cette proposition ont été acceptés et votés par les deux Chambres.

Les discussions des deux assemblées, les amendements qu'elles apportent au texte primitif, les renvois d'une Chambre à l'autre, les échanges de vues

entre les Commissions des assemblées, tous ces *tâtonnements* (1) nécessaires et voulus constituent le fonctionnement naturel des institutions.

On a reproché à ce système « de ralentir à l'excès le vote des lois, même les moins contestées dans leurs principes : il faut souvent plusieurs législatures avant qu'elles aboutissent. Il fait obstacle aux réformes leur fermant longtemps la porte ou ne les admettant que diminuées et par suite inefficaces...

« Le fait en lui-même est incontestable, il est en partie regrettable mais c'est encore un bon marché que de payer à ce prix les avantages autrement importants que cette institution assure (2). »

« Ce qui importe... à un peuple ce n'est pas d'avoir beaucoup de lois, mais d'avoir de bonnes lois (3). »

C'est l'idée qu'exprimait Boissy d'Anglas dans le rapport qu'il lut à la Convention le 5 messidor an III. Il s'agissait des bases de la Constitution de l'an III qui inaugura en France, comme l'on sait, la dualité des Chambres en créant deux Assemblées législatives le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens : « Si la question est douteuse, de l'acceptation d'une section et du refus de l'autre sortira une nouvelle discussion et, dût-on persister parfois dans un refus

1. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 93.

2. JAMES BRYCE. *La République américaine*, t. II, p. 93.

3. ESMEIN, *op.*, et *loc. cit.*

mal fondé, il n'y a pas de comparaison entre le danger d'*avoir une bonne loi de moins* et celui d'*avoir une mauvaise loi de plus*. »

Et M. Esmein donne à cette pensée une forme saisissante en écrivant : « Quant aux réformes importantes, rien n'est plus dangereux pour elles que de les cueillir avant d'être mûres... (1) »

Nous allons plus loin encore que le savant professeur et nous n'hésitons pas à dire : Il y a des fruits qui ne doivent jamais être cueillis parce qu'ils sont empoisonnés. Et si nous nous félicitons de l'obstacle que l'une des Chambres peut opposer à l'introduction de certaines innovations, ce n'est pas simplement parce qu'il convient d'attendre « que l'opinion moyenne soit acquise à ces réformes », c'est parce qu'il y a des lois qui ne doivent jamais être faites. Nous voulons parler de celles qui porteraient atteinte aux « droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme » (2) et du citoyen.

C'est pourquoi nous examinerons dans notre conclusion la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire de donner à l'une des Chambres (comme cela s'est fait dans un certain nombre de constitutions du passé) le *devoir* (et non seulement le *droit*) de s'opposer à certaines mesures législatives.

1. ESMÉIN, *Ibid.*

2. Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.

Quoi qu'il en soit nous sommes acquis à ce minimum de précautions qui exige pour le vote d'une loi l'accord des deux Chambres. « Le stage qu'impose (aux lois) le système des deux Chambres leur est le plus souvent éminemment salulaire ; la résistance même assure leur triomphe complet lorsqu'elle est vaincue par la poussée toute puissante de l'opinion publique. Enfin les solutions transactionnelles qui souvent résultent du frottement entre les deux Assemblées sont souvent aussi les meilleures en pratique. C'est la sagesse moyenne, la médiocrité qui gouverne le monde. » (1)

L'admission de ces idées conduisait à dire : il n'y a pas de conflit législatif entre les deux Assemblées dont la réunion constitue un Parlement.

Mais qu'il y a loin des théories élaborées dans la calme atmosphère de l'Ecole à la pratique ! que l'on examine la crise anglaise actuelle et l'on verra si le conflit législatif est toujours le jeu normal des institutions !

Que propose aujourd'hui M. Asquith dans la deuxième résolution votée par les Communes ? De réduire les Lords en *matière purement législative* à un simple droit de veto dont l'efficacité ne se prolongerait pas pendant plus de deux ans.

Les adhérents du *Labour Party*, plus francs, de-

1. ESMEIN, *op. cit.*

mandent la suppression de la Chambre des Lords. N'est-ce pas la preuve que le conflit législatif peut être autre chose que le jeu normal des institutions ? Il faut prendre les choses telles qu'elles sont. A notre époque en Angleterre, en France et dans bien d'autres pays, les lois sont souvent des machines de guerre que les champions d'un état social nouveau dirigent contre l'état social ancien : et le désaccord des deux Chambres en matière législative est si peu un fait anodin qu'il mène aux solutions les plus révolutionnaires.

Lorsque l'Assemblée constituante voulut annihiler l'autorité royale, elle réduisit Louis XVI au veto suspensif : lorsqu'une Assemblée populaire veut annihiler la Chambre qui lui fait obstacle, elle use du même procédé, exploitant d'avance l'impopularité qu'une propagande savamment entretenue infligera à la Chambre en laquelle se personnifie la résistance aux nouveautés dangereuses, aux expériences risquées.

Ce n'est pas Marie-Antoinette, c'est « Madame Veto » que la Terreur fit monter sur l'échafaud. Qui sait ce que pourrait faire dans quelques années de la « Chambre Veto » une démagogie anglaise ? (1).

1. Conf. PHILIPPE MILLET : *La crise anglaise et la Chambre des Lords* (Revue politique et parlementaire, janvier 1910) et BAGEHOT *Essays on parliamentary reform*.

SECTION II

Le conflit législatif en France.

Nous ne semblons pas menacés, quant à présent, en France, d'une crise aussi inquiétante et cela tient à ce que procédant l'une et l'autre de l'élection par le suffrage universel (quoique dans des conditions différentes), nos deux Assemblées ne sont pas animées d'un esprit très dissemblable.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir de s'opposer l'une à l'autre, de se mettre en état d'antagonisme pour le plus grand bien du pays est formellement consacré au profit de nos deux Chambres par les lois constitutionnelles de 1875 et si, en matière budgétaire, en matière politique ce droit donne lieu à des controverses qui feront l'objet des chapitres suivants, il est proclamé en matière législative avec une clarté qui ne laisse place à aucune discussion.

Le principe est formulé dans le premier alinéa de l'article de la loi des 24-28 février 1875.

« Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. »

L'égalité entre les deux branches de la législature est parfaite : droit de discussion, d'amendement, de vote, de rejet, tout leur est commun.

Et de ce droit d'initiative, qui leur est attribué à

l'une comme à l'autre, est découlée tout naturellement, sans qu'on le cherchât, une sorte de division du travail dont notre législation pourrait tirer un excellent profit. La Chambre des députés est inclinée par son origine même vers les innovations politiques et sociales ; elle s'y consacre parfois si assidûment que le temps lui manquerait pour assumer l'initiative des réformes de droit privé dont l'expérience de la législation existante a démontré l'utilité. Le Sénat est là pour faire cette besogne, et dans bien des circonstances il a montré qu'il comprenait cette partie de son rôle et qu'il n'avait pas envie de s'y dérober. Nous n'en voulons pour preuves que ces modifications heureuses qui ont déjà pris place dans les textes de notre Code et dont l'ensemble doit constituer une législation rurale un peu moins « défraîchie » que celle dont nous avait dotés le décret des 28 septembre, 6 octobre 1791.

C'est également le Sénat qui a pris l'initiative de la loi du 7 avril 1900 concernant l'intérêt légal, le retard d'exécution des obligations de sommes d'argent et les conditions de la mise en demeure (art. 1153, Code civil)...

Beaucoup de lois importantes dont le projet ou la proposition ont été déposés d'abord sur le bureau de la Chambre des députés, portent l'empreinte d'un travail consciencieux et fécond du Sénat. On pourrait signaler dans cet ordre d'idées la loi du 13 juil-

let 1907 sur le libre salaire de la femme mariée. La première proposition avait été déposée à la Chambre des députés le 9 juillet 1894 par M. Goirand, mais c'est au Sénat, où une nouvelle proposition fut formulée par M. Gourju que la discussion atteignit son maximum d'ampleur, et c'est la Chambre haute qui arrêta la rédaction définitive de la loi acceptée ensuite sans débat par la Chambre des députés.

Mais ne nous arrêtons pas davantage aux mesures législatives qui ont obtenu plus tôt ou plus tard, avec ou sans amendement, l'adhésion des deux Assemblées ou à celles qui procèdent d'une collaboration féconde des deux Chambres. Nous devons nous occuper beaucoup plus spécialement de celles qui ont provoqué des désaccords et mis en lumière le rôle modérateur du Sénat.

Il y a, à la Chambre des députés, il serait difficile de le nier, une campagne dès longtemps entreprise et patiemment poursuivie contre l'organisation de la famille et tendant à la substitution de l'union libre au mariage. C'est à partir des lois de 1884 et 1886 sur le divorce qu'on voit se manifester cette tendance et les étapes de cette campagne sont marquées par la loi du 15 décembre 1904 sur l'abrogation de l'article 298 du Code civil, la loi du 6 juin 1908 sur la conversion obligatoire de la séparation de corps en divorce, la loi du 7 novembre 1907 sur la légitimation des enfants incestueux ou adultérins.

Nous ajouterons pour mémoire puisqu'il n'est pas possible de préjuger l'attitude de l'une ou de l'autre assemblée dans des discussions qui ne sont pas encore entamées, la proposition en faveur du rétablissement du divorce par consentement mutuel, et la proposition de M. Paul Meunier en faveur de l'abrogation des articles du Code pénal qui punissent l'adultère.

Il est intéressant de suivre le Sénat au cours de cette lutte.

Tout d'abord, il fit échouer le divorce par consentement mutuel.

Mais où le Sénat fit particulièrement œuvre juridique et œuvre saine c'est dans la modification du texte voté par la Chambre des députés qui devint après sa transformation la loi du 7 novembre 1907 sur la légitimation des enfants nécessaires ou adultérins.

Le texte voté par la Chambre était ainsi conçu :

« Les enfants nés hors mariage pourront être légitimés par le mariage subséquent de leurs père et mère, lorsque ceux-ci les auront légalement reconnus avant leur mariage ou lorsqu'ils les reconnaîtront dans l'acte de célébration.

« Dans le délai de deux ans à partir de la promulgation de la présente loi, les enfants nés d'un commerce adultérin qui n'ont pu être légitimés par le mariage subséquent de leurs père et mère pourront

être l'objet d'une reconnaissance qui emportera légitimation. »

C'était l'assimilation complète des enfants incestueux ou adultérins aux enfants naturels simples.

L'œuvre de la Chambre très voulue, très consciente fut profondément modifiée par le Sénat. « La théorie du Code civil, dit M. Taudière, découlait d'un principe, le maintien de la famille, le système de la Chambre des députés d'un autre principe, l'égalité de tous les enfants devant la loi... Le Sénat a été effrayé des conséquences du nouveau principe qui ruine la famille, et tout en abandonnant partiellement l'ancien, il a cherché un compromis. » (1)

Nous ne croyons pouvoir mieux faire que d'emprunter les objections au système de la Chambre au rapport de M. le sénateur Chaumié.

« Votre Commission, disait M. Chaumié, a été frappée de ce que, maintenu dans la généralité de ses termes, le nouvel article 331 pouvait amener des conséquences véritablement inacceptables.

« Un homme marié entretient à côté de son ménage une liaison illégitime au cours de laquelle des enfants naissent concurremment de sa femme et de sa maîtresse. Le mariage se dissout par la mort de la femme : le mari devenu veuf, épouse sa maîtresse...

1. TAUDIÈRE : *Bulletin commentaire des Lois nouvelles et décrets* (décembre 1907).

il donne une sorte de consécration légale à l'état de bigamie dans lequel il a vécu. » (1)

Voilà pour le point de vue moral.

Quant au point de vue légal, il était également méconnu par la Chambre : La règle *pater is est* était fort compromise ; car on peut supposer qu'une femme mariée, vivant en état de séparation de fait, ait des enfants issus d'un concubinat. Le mariage étant plus tard dissous par la mort du mari ou par un divorce, les concubins se marient et reconnaissent les enfants adultérins dans l'acte de célébration de leur mariage. Voilà des enfants qui auront deux pères, celui qui leur attribue la règle *pater is est...* et celui qui les a reconnus (2).

Conformément à l'avis de sa commission et aux données du rapport de M. Chaumié, le Sénat réduisit à deux les cas dans lesquels les enfants adultérins pouvaient être légitimés par mariage subséquent celui où ils ont été désavoués par le mari de la mère et celui où ils sont nés plus de trois cents jours après l'ordonnance du Président du Tribunal, qui, au début d'une procédure de divorce ou de séparation de corps permet à la femme d'avoir un domicile séparé.

Le Sénat n'a pas toujours été aussi bien inspiré

1. Rapport CHAUMIÉ : *Débats parlementaires. Sénat*, 1907, p. 954.

2. TASSART : *Étude critique de la législation contemporaine concernant la famille* (thèse Paris) 1910, p. 143.

dans ses résistances à la Chambre des députés. Il se montra à coup sûr un champion moins énergique de la morale lorsqu'en 1883 il repoussa la proposition d'ajouter aux cas exceptionnels dans lesquels l'article 340 permet de rechercher la paternité, le *viol* et la *séduction* (1).

Nous avons cité ces quelques conflits d'ordre purement législatif à titre d'exemples, et nous ne nous étendrons pas sur une matière qui n'est point étrangère à notre sujet, sans doute, mais qui sort du terrain purement constitutionnel sur lequel nous avons placé notre étude.

Quoi qu'il en soit, les désaccords que nous avons rappelés suffisent à démontrer que le Sénat a parfois opposé une barrière aux entraînements de la Chambre; barrière fragile d'ailleurs car les lois écartées par le vote de la Chambre haute ont fait en général l'objet de propositions nouvelles et passeront tôt ou tard. La tactique de la Chambre consiste à accepter à titre de transaction momentanée le texte voté par le Sénat et qui ne lui donne qu'une satisfaction partielle et à faire surgir une proposition nouvelle qui n'est que le renouvellement intégral du système admis par les députés, repoussé par la Chambre haute.

On ne saurait donner un exemple plus saisissant

1. PLANIOL, t. I, n° 2918.

de ce mode de procéder que la proposition déposée le 11 novembre 1907 (quatre jours après la promulgation de la loi sur la légitimation des enfants incestueux ou adultérins) par MM. Violette et Steeg.

L'exposé des motifs ne laisse subsister aucun doute sur la tactique adoptée : il y est dit explicitement que la Chambre n'a accepté « le texte voté par le Sénat que pour consacrer un principe de haute importance » mais « qu'un tel résultat est manifestement insuffisant ».

Tôt ou tard l'accord se fera, parce que tôt ou tard le Sénat capitulera.

C'est un résultat dont se félicitent ces auteurs qui tiennent pour bonne toute réforme à laquelle l'opinion moyenne cesse de s'opposer. Pour nous qui n'admettons pas qu'il y ait des « maux nécessaires » et qui tenons à croire qu'un principe supérieur ne tombe pas en désuétude parce que l'opinion moyenne renonce à le défendre, nous ne nous déclarons point satisfait et nous examinerons dans notre conclusion si la résistance de la Chambre haute doit rester à l'état de simple faculté, ou s'il n'existe pas des cas dans lesquels cette résistance devrait lui être imposée comme une obligation constitutionnelle.

Le rejet par la Chambre des députés d'une loi votée en premier lieu par le Sénat, ou par le Sénat d'une loi qui a été consacrée d'abord par le suffrage des députés ne tire pas, en principe, à conséquence. Il

n'y a qu'une loi — bonne ou mauvaise — du moins, et l'on reste sous l'empire de la législation antérieure.

Ce n'est pas cependant toujours exact : il est possible que le cabinet attache à la loi une importance telle qu'il se considère comme mis par son échec dans l'impossibilité de conserver la direction du gouvernement. On sort en ce cas du conflit législatif pour tomber dans le conflit politique qui fera l'objet de la troisième partie de notre étude.

La question des conséquences du désaccord entre les Chambres se résout alors par une distinction. Le cabinet toujours maître de se retirer n'y sera pas *obligé* si c'est par le Sénat qu'il a été mis en échec ; il sera au contraire dans la nécessité constitutionnelle de donner sa démission si la loi admise par le Sénat a été repoussée par la Chambre. En pratique, cette seconde hypothèse ne se présentera guère car les projets de loi empreints d'un caractère politique seront toujours soumis d'abord à la Chambre des députés.

La génération qui nous précède a conservé le souvenir d'une application célèbre de cette théorie : lorsque le Sénat en 1880 eut rejeté l'article 7 de la loi contre les congrégations non autorisées, le cabinet Ferry ne donna pas sa démission et obtint du Président de la République la signature des décrets du 29 mars (1).

1. Toutefois, dans le cas où le ministère a posé au Sénat la *question*

SECTION III

Le conflit législatif en Angleterre

En Angleterre, on n'admettait pas avant 1830 qu'un cabinet se retirât parce qu'il avait été battu sur une question de législation. « Encore en 1841, Macauley parlant à la Chambre en qualité de ministre, maintenait qu'un gouvernement n'est pas tenu de quitter le pouvoir parce qu'il ne pouvait pas faire adopter une réforme législative, excepté dans le cas spécial où il était convaincu que, sans telle ou telle loi, il ne pouvait pas faire marcher les services publics (1). »

Il semblerait aujourd'hui acquis que tout échec, devant la Chambre des Communes, d'une réforme législative proposée par le ministère doit entraîner la chute de celui-ci, sauf le droit pour le ministère de provoquer la dissolution de la Chambre et de porter la question devant les électeurs.

Mais s'il en est ainsi, c'est parce que l'on considère

de confiance pour peser de son autorité sur le vote de la Haute Assemblée, la solution contraire s'impose. La question de confiance constitue pour le cabinet un engagement moral de se retirer en cas d'échec. Nous citerons comme exemple la séance du 25 juin 1908 dans laquelle la question de confiance fut posée au Sénat par M. Clemenceau, Président du Conseil, au sujet du rachat de l'Ouest.

1. ANSON : *Law and Custom*, cité par ESMEIN, *op. cit.*, p. 126.

les Communes comme étant le reflet exact de l'opinion du pays.

Comme l'on n'en saurait dire autant de la Chambre des Lords, il faut tenir pour certain que le rejet d'un projet voté par les Communes et repoussé par les Lords n'oblige pas le ministère à se retirer. Comme chez nous la législation ancienne reste en vigueur.

Les conflits entre les Communes et la Chambre des Pairs ont été fréquents, surtout quand, dans la première de ces Assemblées, la majorité appartenait au parti libéral. Chacun de ces conflits a déchaîné dans le pays une violente agitation contre la Chambre haute

Si les Lords se voient dénier tout droit en matière financière ils ont gardé jusqu'à maintenant une participation complète au pouvoir législatif. « Cette Chambre, disait le duc de Devonshire à la séance du 23 février 1892, est la seule barrière à l'adoption des mesures qui sont désapprouvées en principe, non seulement par la majorité de la Chambre des Lords, mais aussi par de fortes minorités, peut-être par des majorités dans le pays. Cette Chambre est la barrière opposée à l'adoption de ces mesures jusqu'au moment où il sera établi d'une façon définitive qu'elles concordent avec la volonté et la détermination du peuple arrêtée et fixée. »

La Couronne peut mettre fin au désaccord exis-

tant entre les deux Assemblées, en modifiant la majorité de la Chambre haute par la création d'une « fournée » de pairs. En réalité, nous apprend M. Esmein, ce moyen n'a servi que deux fois : en 1712 pour faire cesser l'opposition des Lords au traité d'Utrecht et en 1832. Mais en cette dernière occasion, la Chambre haute céda devant la simple menace de la « fournée » et le ministre lord Grey n'eut pas à se servir de l'autorisation qu'il avait reçue du roi Georges IV.

Les conflits les plus importants, avant la crise actuelle, furent ceux de 1884 et de 1893. En juillet 1884 la Chambre des Lords rejeta le Franchise Bill que Gladstone avait fait adopter par la Chambre des Communes pour unifier le cens de l'électorat des comtés et des bourgs, et pour « redistribuer » les circonscriptions. Ce rejet donna lieu à une violente campagne contre la haute Assemblée, campagne au cours de laquelle M. John Morley lança sa fameuse sommation aux Pairs : « *Mend or end !* » La Chambre des Lords dut céder sous la pression de l'opinion et adopter en décembre ce qu'elle avait rejeté en juillet.

En 1893, nouveau et grave conflit, la Chambre des Lords, après quatre jours de discussion, repousse par 419 voix contre 41 le Home-Rule voté par la Chambre des Communes et ce fut le point de départ de nouvelles attaques contre la pairie.

Nous arrivons à la crise actuelle. Cette crise offre des aspects très divers : elle est budgétaire puisque la Chambre haute a refusé de voter le budget de M. Lloyd George, elle est politique puisqu'elle tend au renversement du cabinet Asquith ; elle est législative, car sous le couvert de dispositions financières, elle s'attaque à la base même de l'aristocratie anglaise, sa fortune territoriale.

Enfin, elle est constitutionnelle puisqu'elle met en question l'existence de la Chambre des Lords. Pour éviter des redites nous l'étudierons dans notre deuxième chapitre et nous ne parlerons ici que de ses conséquences éventuelles sur l'existence de la Chambre des Lords et son pouvoir en matière législative.

Dès la première heure, des publicistes autorisés ont pressenti que la transformation de la Chambre des Lords, considérée comme presque inévitable s'accomplirait ou de force sous la poussée de la Chambre des Communes ou spontanément par l'influence des éléments libéraux que la haute Assemblée renferme dans son sein.

Un homme était désigné pour prendre l'initiative de cette réforme spontanée : c'était Lord Rosebery le chef du parti libéral qui fut renversé en 1895 par les Unionistes — et il était naturel qu'il rentrât en scène après des élections qui ont donné un résultat équivoque, puisque les unionistes ont gagné

107 sièges aux Communes sans réussir à enlever la majorité au cabinet Asquith.

Lord Rosebery a fait voter par la Chambre des Lords le 22 mars dernier trois résolutions :

La première proclame la nécessité de l'existence d'une seconde Chambre.

La seconde reconnaît la nécessité de réformer cette Chambre dans le but de lui donner une autorité moins discutée.

La troisième est ainsi conçue : « La possession d'une pairie héréditaire ne doit pas suffire à constituer le droit de siéger et de voter à la Chambre des Lords ». Nous avons fait observer plus haut que le plus grand nombre des pairs ne vient prendre séance à la haute Assemblée que dans des circonstances exceptionnelles.

Le vote des résolutions proposées par Lord Rosebery fournit un nouvel exemple à l'appui de cette affirmation. Ces résolutions ont été adoptées par 175 voix contre 17. Or, le nombre total des pairs s'élève en ce moment à 622.

On a comparé — le rapprochement devait nécessairement venir à l'esprit des publicistes français — le vote du 22 mars 1910 au sacrifice célèbre des privilèges qui immortalisa chez nous, la nuit du 4 août 1789.

Mais, en Angleterre comme en France, il répugne aux partis politiques d'accepter de leurs adversaires

à titre de don volontaire un sacrifice dont ils ne se contentent pas et qu'ils croient pouvoir imposer.

Aussi M. Asquith a-t-il fait voter par la Chambre des Communes la résolution suivante, qui ne tend rien moins qu'à détruire le seul pouvoir reconnu jusqu'ici sans contestation à la Chambre des Lords : le pouvoir législatif proprement dit :

« Il est expédient que la loi limite les pouvoirs de la Chambre des Lords en ce qui concerne les bills autres que les bills financiers de manière que *tout bill de ce genre voté dans trois sessions consécutives par la Chambre des Communes, et qui, ayant été envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de chaque session aura été rejeté par celle-ci à chacune de ces sessions, sera transformé en loi sans son consentement sur la simple approbation royale*, pourvu toutefois qu'une période de deux années au moins se soit écoulée entre la date du premier dépôt du bill aux Communes et la date de son troisième vote par ces Communes.

« Au regard de cet ordre du jour, un bill sera considéré comme rejeté lorsque la Chambre ne l'aura pas voté, soit sans amendement, soit avec les amendements approuvés par les deux Chambres. »

C'est la substitution au veto définitif d'un simple veto suspensif.

En fait, c'est l'annihilation de la Chambre des Lords, et la proposition de M. Asquith n'est pas au

fond beaucoup moins radicale que la conception du *labour party* qui demande la suppression pure et simple de la Chambre des Lords.

SECTION IV

Le conflit en matière de lois constitutionnelles

Les lois constitutionnelles font l'objet de dispositions toutes particulières. On sait que la Constitution de 1875 n'est pas intangible : Elle peut être modifiée par l'Assemblée Nationale qui exerce le pouvoir constituant, sauf en ce qui concerne la forme républicaine du gouvernement qui a été placée au-dessus de toute discussion par l'article 2 de la loi du 14 août 1884.

C'est l'article 8 de la loi du 25 février 1875 qui a réglé la procédure de la revision.

« Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée Nationale pour procéder à la revision.

« Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être pri-

ses à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. »

Il est facile de se rendre compte de la préoccupation dont s'est inspiré le législateur. Le nombre des sénateurs est très inférieur à celui des députés. Si donc la réunion de l'Assemblée Nationale avait pu être provoquée par une seule des deux Chambres, la Chambre des députés, assurée de la majorité des suffrages dans le Congrès, aurait eu toute facilité pour imposer au Sénat une revision de la Constitution dont il n'aurait pas voulu.

Nous devons ici retenir une controverse qui présente le plus grand intérêt lorsqu'il existe ou lorsqu'il pourrait surgir un désaccord entre les deux Chambres. Lorsque l'Assemblée nationale est réunie, à la suite de décisions concordantes votées séparément par chacune des branches de la législature, peut-elle faire porter ses délibérations sur un point qui n'aurait pas été spécialement et expressément visé par les votes de la Chambre et du Sénat.

Deux systèmes ont été soutenus :

Premier système. — Les deux Chambres n'ont pas le droit, par des résolutions concordantes, de limiter la partie de la revision. L'une ou l'autre Chambre pourrait toujours, en refusant la déclaration qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles, empêcher la revision. Mais une fois la déclaration accordée, l'Assemblée Nationale étant une Assemblée sou-

veraine a l'entière liberté de ses décisions, et la revision est illimitée.

A l'appui de cette doctrine, on fait valoir les arguments suivants :

1° L'Assemblée Nationale étant l'organe du pouvoir constituant n'a pas de pouvoir qui lui soit supérieur « Même en admettant que les décisions qu'elle prendrait, en statuant sur des points non visés dans les déclarations des deux Chambres, fussent contraires à une loi constitutionnelle, cette règle n'aurait pas de sanction possible et ces décisions s'imposeraient, comme s'impose chez nous une loi ordinaire, alors même qu'elle serait inconstitutionnelle (1). »

2° L'Assemblée Nationale, régulièrement réunie, comme toute assemblée délibérante et législative, est toujours maîtresse de son ordre du jour ; elle peut y inscrire toutes les questions et propositions qu'il lui plaît d'accueillir.

3° Limiter l'œuvre de l'Assemblée Nationale, ce serait interpréter l'article 8 de la loi constitutionnelle. Or, le droit d'interpréter la Constitution n'appartient qu'à l'Assemblée Nationale elle-même (2).

2° *système*. — Il n'est pas difficile d'apercevoir que

1. ESMEIN. *Op. cit.*, p. 866. M. Esmein est d'ailleurs un adepte du système opposé. V. *infra*.

2. Discours de M. Goblet à la Chambre des députés, 12 mars 1894. (*Journal Officiel. Débats parlementaires*, p. 501).

cette théorie de la revision illimitée peut cacher un véritable piège tendu à la moins nombreuse des deux assemblées. Le système qui vient d'être exposé donnerait à une assemblée populaire un moyen pratique d'opérer une révolution malgré la volonté contraire de la Chambre haute.

Tant mieux, disent les partisans de ce premier système, il vaut mieux faire une révolution à coups de bulletins qu'à coups de fusils !

C'est un de ces arguments que l'on trouve toujours excellents quand on est du côté de la majorité, mais qui paraissent détestables aux partis qui n'ont pas pour eux l'avantage du nombre. Nous raisonnerons donc au point de vue personnel constitutionnel.

Demandons-nous donc si l'article 8 de la loi du 25 février 1875 se prête à cette interprétation.

Il n'y a pas à se méprendre sur l'esprit de cet article : en exigeant des délibérations séparées et concordantes de la Chambre des députés et du Sénat la loi constitutionnelle a voulu éviter les surprises.

Elle ne dit pas, il est vrai, que les délibérations des Chambres devront viser les points sur lesquels portera la revision, et nous admettrions au besoin que si ces points n'ont pas été précisés, l'Assemblée Nationale aurait un droit de revision illimité. On pourrait soutenir, en effet avec vraisemblance, que la Chambre et le Sénat ont entendu de part et d'autre lui donner carte blanche.

Mais la loi ne dit pas non plus que les résolutions des deux Chambres ne pourront pas viser certains points spéciaux. Comme « ce qui n'est pas défendu est permis », elles ont donc le droit de limiter la revision, et elles useront certainement de ce droit, à moins qu'elles n'aient réellement l'intention d'opérer une transformation complète à la Constitution.

C'est dans le cas d'une revision limitée votée par les Chambres et dans ce cas seulement que la question se posera, et nous ne croyons pas qu'elle doive être résolue conformément à l'opinion des partisans du premier système.

L'Assemblée Nationale est-elle souveraine? (1) Est-elle maîtresse de son ordre du jour? Soutenir l'affirmative c'est tout simplement faire une pétition de principes et résoudre la question par la question.

Pour nous, la solution du problème est dictée par le bon sens et la bonne foi. Eclairons notre pensée par un exemple. Je suppose qu'une proposition ait été faite de réunir l'Assemblée pour décider s'il n'y aurait pas lieu de substituer au renouvellement par tiers du Sénat, le renouvellement par cinquième (2). Cette proposition obtient la majorité dans chacune des

1. On pourrait faire remarquer que le pouvoir constituant n'est pas composé d'un seul élément, l'Assemblée Nationale, mais bien de trois éléments : la Chambre, le Sénat et l'Assemblée Nationale.

2. C'était le mode de renouvellement proposé dans le projet de Constitution déposé en 1873 par le gouvernement de M. Thiers.

deux Chambres. Une fois l'Assemblée réunie, un groupe de députés propose la suppression du Sénat, et les députés, usant ou plutôt abusant de leur supériorité numérique, forment une majorité dans ce sens, si bien que l'Assemblée Nationale « supprime » le Sénat. N'est-il pas évident que la Chambre haute aurait été attirée dans un véritable guet-apens !

Nous ne nous résignerons jamais à admettre que la Constitution ait pu se faire complice d'une pareille manœuvre : et si nous ne demandons à aucune Constitution d'être parfaite, nous ne nous croyons pas trop exigeant en lui demandant d'être honnête. Un vote intervenu dans des conditions telles que celles que nous venons de supposer, serait non un acte constitutionnel mais un acte insurrectionnel.

A cela on peut nous répondre qu'il est aussi impossible d'éviter l'insurrection dans le Parlement que d'éviter l'insurrection dans la rue ; et que si le Président de l'Assemblée Nationale (qui est le Président du Sénat) posait, comme ce serait son devoir, la question préalable, l'Assemblée paralyserait ses efforts en refusant de la voter.

D'accord, et nous souscrivons à l'affirmation de M. Esmein, lorsqu'il dit : « Une sanction directe et juridique me paraît impossible à trouver » (1). « Il faut s'en remettre à la conscience de l'Assemblée. »

1. ESMÉIN, *loc. cit.*

La constitution de 1791 avait prévu la revision :
« Les membres de l'Assemblée de revision, disait l'article 7 du titre VII..., prêteront individuellement serment de se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes... »

On sait ce que valent les serments politiques. Cependant, on peut espérer qu'ils ne seront pas violés au moment même où ils viennent d'être prêtés. Il n'est peut-être pas nécessaire de demander un serment aux membres de l'Assemblée Nationale, mais la conscience publique peut leur imposer d'avance une règle d'honneur dont ils ne se départiraient pas sans scrupules, et c'est pourquoi nous ne voulons pas enseigner l'omnipotence de l'Assemblée Nationale en matière de revision, lorsque c'est une revision limitée qui a été votée dans chacune des sections du Parlement.

Les nécessités se subissent, elles ne s'enseignent pas. Mais on peut encore invoquer d'autres arguments en faveur de la théorie de la revision limitée. La Constitution elle-même nous en fournira : l'article 2 de la loi constitutionnelle du 14 août 1884 porte que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision ». La revision ne peut donc pas être illimitée puisque la Constitution déclare qu'il existe au moins un point auquel l'Assemblée ne peut toucher.

Les précédents confirment en France le système de la revision partielle. La revision de 1879 ne concerna qu'un seul article et ne souleva aucun incident.

En 1884, malgré quelques violentes protestations, la majorité de l'Assemblée Nationale se prononça en faveur de la revision limitée.

En résumé, nous nous refusons à admettre que la Constitution qui, pour les lois ordinaires, a fait de chacune de nos Assemblées le contre-poids de l'autre, ait abandonné ce système lorsqu'il s'agit des lois constitutionnelles, les plus essentielles de toutes les lois.

En Angleterre, quant à présent, et pas pour longtemps peut-être, les lois constitutionnelles peuvent être aussi bien que les autres rejetées par la Chambre des Lords et pour les modifications constitutionnelles, le système des fournées est le moyen suprême.

CHAPITRE II

Le conflit budgétaire.

SECTION I

Généralités.

Le budget est, comme l'on sait, un acte qui contient, pour une période déterminée, généralement pour un an, la prévision des recettes et des dépenses de l'État et qui ordonne la perception des unes et le paiement des autres. Ce n'est pas un véritable acte législatif, mais bien un acte d'administration supérieure, ou pour mieux dire encore, un acte de disposition de la fortune publique.

La mission dont sont investies les Chambres dans les États constitutionnels est pour elles un élément de puissance irrésistible, et comme le fait très justement remarquer M. Émile Ollivier dans ses *Mémoires*, le gouvernement le plus autoritaire ne peut jamais être accusé de despotisme, lorsqu'aux termes de la Constitution le vote du budget appartient au Parlement,

Le vote du budget, dit M. Esmein, est l'acte « qui traduit et réalise le mieux le pouvoir des Chambres » et nous n'ajouterons même pas comme M. Esmein « en matière de finances » ; car en toute matière le pouvoir exécutif peut être paralysé par un refus de budget. « En effet, bien que la plupart des impôts soient établis à titre permanent par des lois spéciales, leur perception ne peut se faire en vertu de ces lois seules : il faut qu'elle soit autorisée périodiquement et par chaque loi du budget. C'est le principe essentiel du vote périodique de l'impôt, conservé alors même que les lois fondamentales qui le constituent ont été votées par les représentants élus de la nation (1). »

Le danger de voir le Parlement, outrepassant ses droits, arrêter en cas de conflit grave la vie nationale pour forcer l'exécutif « à se soumettre ou à se démettre » est même tellement redoutable qu'en Angleterre le Parlement a cru devoir renoncer à voter annuellement toutes les recettes et toutes les dépenses.

Les Chambres anglaises ne votent annuellement que le budget des *supply services*. Les intérêts de la dette publique, la liste civile du souverain, les appointements et pensions de retraite des juges et d'un certain nombre d'autres fonctionnaires sont payables sur le *Consolidated Fund*, c'est-à-dire au

1. ESMÉIN. *Éléments du droit constitutionnel*, p. 788 et 789.

moyen d'impôts établis et perçus en vertu de lois permanentes qui s'appliquent sans l'intervention annuelle du Parlement et les impôts constituant le *Consolidated fund* ne forment pas moins des $\frac{4}{5}$ du revenu total de l'État.

C'est un moyen d'empêcher ce que nos voisins appellent le *tacking*.

Le *tacking*, c'est le fait d'annexer à un bill financier une ou plusieurs clauses dont le contenu est étranger à ce bill, par conséquent d'introduire sous le couvert d'une loi financière, des innovations étrangères à cette loi.

Nous n'avons envisagé, dans les lignes qui précèdent, le vote du budget que comme une occasion de conflit entre le Parlement et le pouvoir exécutif.

Mais il peut aussi donner lieu à un conflit entre les deux branches de la législature et la crise que traverse actuellement l'Angleterre donne à l'étude des dissidences de cet ordre entre les Chambres un singulier caractère d'actualité.

Le problème est d'ailleurs posé depuis longtemps, et s'il n'est pas résolu, ce n'est pas faute d'avoir été discuté.

Nous allons examiner successivement en Angleterre et en France les termes dans lesquels il se formule et les solutions qui ont été présentées.

SECTION II

Le Conflit budgétaire en Angleterre.

Les Communes ont, de tout temps, revendiqué le droit exclusif de diriger les finances nationales se fondant sur ce que, seules, elles sont l'émanation du pays.

Il est inutile bien entendu de remonter dans l'histoire d'Angleterre à une époque antérieure à la distinction des deux Chambres : mais, dès que cette distinction se produit (1) on voit que les Communes affirment ce qu'elles appelleront plus tard leurs prérogatives financières.

En 1407, les Lords ayant accordé au roi des subsides, sans l'assentiment préalable des Communes, celles-ci protestèrent auprès du roi Henri IV, qui leur donna raison.

« Dès ce moment, il semble donc que les impôts étaient considérés comme accordés par les Communes, et consentis par les Lords (2). »

La prérogative des Communes ne dépassait pas alors le droit d'initiative. A part la question de priorité, les Lords conservaient en matière financière un

1. Il semble que le fait se produisit en 1352.

2. MILLET. La crise anglaise et la Chambre des Lords. *Revue politique et parlementaire*, 1910.

pouvoir égal à celui des Communes, c'est-à-dire une situation analogue à celle qui semble appartenir aujourd'hui chez nous au Sénat, issu des lois constitutionnelles de 1875. Ils avaient notamment le droit d'amendement des bills financiers.

C'est en 1671 que ce droit leur fut contesté pour la première fois à l'occasion d'un bill imposant les marchandises d'origine étrangère.

Les Communes proclamèrent que l'impôt (*rate or tax*) ne pouvait pas être modifié par les Lords.

Ceux-ci répondaient qu'ils ne pouvaient conserver leur droit de rejet (qui ne leur était pas contesté) s'ils perdaient le droit d'amendement que leur déniaient les Communes.

En 1678, les Communes formulèrent une résolution qui leur sert encore aujourd'hui de règle fondamentale: « Toutes les aides et tous les subsides accordés à sa Majesté dans le Parlement sont le don des Communes *seules* : tous les bills pour accorder ces aides et ces subsides doivent être initiés par les Communes ; et c'est le droit certain et *exclusif* des Communes de régler, de limiter, de désigner dans ces bills le but, les circonstances, les limitations et les qualifications de ces subsides qui ne doivent être ni changés, ni *modifiés* par la Chambre des Lords (1) (2). »

1. ERSKINE MAY. *Parliamentary Practice*, p. 641.

2. La Chambre des Communes affirme qu'elle a seule le droit d'oc-

Ce qui frappe dans ces conflits des Chambres anglaises c'est que chacune d'elles fait une sorte de législation à son profit, et que les textes sont non point des solutions, mais des affirmations de prétentions contradictoires.

A la résolution des Communes de 1678, il convient d'opposer la déclaration des Lords, au cours de la controverse qui dura de 1689 à 1692.

« La Chambre des pairs considère que l'acte d'amender et de réduire les taxes dans les bills de finances envoyés par les Communes est un droit fondamental, inhérent et certain de la Chambre des pairs, auquel les Lords ne sauraient renoncer. Ils ont, par suite, jugé nécessaire de l'affirmer en cette occasion. Mais, considérant qu'un désaccord entre les deux Chambres au sujet du présent bill causerait un retard qui pourrait être fatal dans les circonstances présentes, les Lords n'ont pas cru convenable d'insister en ce moment sur leurs privilèges. »

Cette affirmation du droit revendiqué par les Lords se complète par la résolution de 1700, renouvelée en 1702, concernant le *tacking*.

troyer des subsides à la Couronne; si la Chambre des Lords est associée à cet octroi, c'est qu'il se présente sous la forme d'une loi et que le consentement des deux Chambres est nécessaire pour faire une loi. Le vote de la Chambre haute serait donc un vote de pure forme. V, *ERSKINE MAY, op. cit.*, p. 591.

« Le fait d'annexer à un bill financier une ou plusieurs clauses dont le contenu est étranger à ce bill n'est pas parlementaire et tend à la destruction de la constitution du gouvernement (1). »

Il y a donc antagonisme irrémédiable entre la théorie des Lords et celle des Communes. Cet antagonisme se traduisit dans la pratique, entre 1688 et 1860 par le rejet ou l'amendement à la Chambre des Lords d'une quarantaine de bills des finances.

En fait, les Communes n'acceptèrent jamais ni ces rejets ni ces amendements, mais elles se bornèrent à « sauver la face » (2) en présentant un nouveau bill qui donnait, au moins en apparence, satisfaction aux Lords et que la haute Chambre acceptait.

A partir de 1860, la lutte tendit à perdre ce caractère de courtoisie. Ce qui s'explique par la revision en 1832 du recrutement de la Chambre des Communes. En 1860 le triomphe du libre-échange fut l'occasion d'une véritable rupture. Les Lords prirent position contre le mouvement libre-échangiste « et l'assaut fut donné cette fois au dernier pouvoir qui leur restait (leur droit d'amendement était passé à l'état platonique) celui de rejeter l'ensemble des *Money Bills* (3) ».

1. Ces résolutions sont citées dans un grand article du *Times* du 5 juillet 1909.

2. MILLET, *op. cit.*

3. MILLET, *op. cit.*

Le président du conseil était alors lord Palmerston mais le ministre des Finances était Gladstone qui réussit à convertir à sa doctrine le Premier ministre.

Sous l'inspiration, de Gladstone la Chambre des Communes vota les trois résolutions suivantes :

« 1° Le droit d'accorder des aides et des subsides à la Couronne appartient aux Communes seules, comme faisant essentiellement partie de leur Constitution, ainsi que le droit de limiter ces subsides au point de vue du contenu, de la manière, de la mesure et du temps.

« 2° Bien que les Lords aient exercé le droit de rejeter les bills relatifs aux impositions, en refusant leur assentiment à l'ensemble de ces bills, cependant l'exercice de ce droit n'a pas été fréquent et est justement jaloué par cette assemblée en tant qu'il affecte le droit qu'ont les Communes d'accorder les subsides et de pourvoir aux voies et moyens pour le service de l'année.

« 3° Pour prévenir à l'avenir tout exercice injustifié de ce pouvoir par les Lords et pour assurer le légitime contrôle des Communes sur les impôts et subsides, cette assemblée (les Communes) a entre les mains le pouvoir d'imposer et de réduire ces taxes et de disposer des bills budgétaires de telle manière que le droit des Communes, au point de vue de la manière, de la mesure et du temps, puisse être maintenu dans son intégrité. »

Comment s'y prit Gladstone pour faire sortir ces affirmations de principes du domaine de la théorie et les mettre en application ?

Ce qui rendait la résistance des Lords plus facile c'est que, jusque-là, le budget de l'année était toujours présenté sous forme de lois distinctes et que le rejet d'une seule des mesures financières « n'entraînait pas un irrémédiable déficit » (1).

Gladstone imagina de lier toutes les lois budgétaires en une seule (loi-omnibus, dit M. Millet) que les lords ne pouvaient pratiquement arrêter.

Les Lords semblèrent se résigner en fait à la situation nouvelle. Jamais ils ne l'acceptèrent en droit. Lorsqu'en 1861, Gladstone incorpora au budget global de l'année courante la loi abolissant les droits d'entrée par le papier que les Lords venaient de rejeter l'année précédente, les Lords, tout en se soumettant, déclarèrent que les résolutions de 1860 ne pouvaient avoir force de loi pour la Chambre haute. Et lord Salisbury, en 1894, affirmait hautement que la Chambre des Lords devait retenir tous ses droits législatifs. A la même session, lord Spencer, bien qu'il appartînt au parti libéral, disait :

« Nous savons tous que dans cette Chambre *nous ne pouvons amender un Money bill*, mais nous avons parfaitement le droit de le discuter, *et nous avons*

1. MILLET, *op. cit.*

pleinement le droit de le rejeter si bon nous semble.»

Cette déclaration a été retenue et soulignée par lord Landsdowne à l'occasion de la crise actuelle.

Ainsi donc, si les Lords admettaient peut-être, et sans que l'unanimité fût faite sur la question, qu'ils n'avaient pas le droit d'amender le budget, ils reven-
diquaient nettement le droit de le rejeter.

Le conflit existait à l'état latent, qu'attendait-il pour passer à l'état avoué, même à l'état aigu ? Que les modifications introduites dans le recrutement de la Chambre des Communes eussent transformé l'esprit de cette assemblée, ce qui devait arriver fatalement.

Avant 1832 la Gentry dominait dans les Communes. La réforme de 1832 avait diminué son influence. La réforme de 1884 introduisit dans la Chambre basse un afflux démocratique qui en changea totalement les aspirations.

Nous savons que la crise actuelle a eu pour cause ou pour prétexte le budget de M. Lloyd George. Celui-ci proposait de frapper de nouvelles taxes foncières les plus-values immobilières, les terrains inutilisés et les rentes dérivées de la propriété du sous-sol.

Les taxes étaient modérées, mais M. Lloyd n'avait pas hésité à déclarer dans ses discours extra-parlementaires que ce n'était là qu'un commencement. Ajoutez que les partis ont leurs enfants terribles : dans une brochure de M. Philippe Snowden, l'imposition des valeurs foncières était présentée, non sans

éloges, comme un acheminement vers la nationalisation du sol.

M. Lloyd George avait mis du socialisme dans son budget ; les socialistes en voyaient encore plus qu'il n'en avait mis.

De plus, les relations étaient déjà tendues entre le cabinet Asquith et la Chambre des Lords. Le cabinet Asquith, par la proposition et le vote à la Chambre des Communes de l'*Éducation bill* (loi en faveur de la liberté de l'enseignement) avait privé l'église anglicane de son contrôle sur l'enseignement, et sa loi, votée par les Communes, n'avait été adoptée par la Chambre haute qu'avec des mutilations qui en atténuaient singulièrement la portée.

La présentation du budget Lloyd George mit le feu aux poudres. La Chambre des Lords se rendait compte d'ailleurs que le conflit devait fatalement éclater tôt ou tard, et elle jugeait, non sans raison, qu'il valait mieux le provoquer avant que l'évolution des idées eût déterminé dans le pays un courant plus nettement hostile aux anciennes institutions. C'est ce que proclamaient lord Curzon, lord Landsdowne, lord Milner, lord Cawdor, tandis qu'un certain nombre de leurs collègues tels que lord Cromer et lord Rosebery conseillaient de voter le budget avec une protestation et d'éviter la lutte ouverte.

Les partisans du conflit immédiat l'emportèrent, et la crise s'ouvrit le 30 novembre 1909.

Il importe de bien définir le terrain sur lequel s'est placée la Chambre des Lords. La motion Landdowne ne rejette pas le budget, elle le soumet au jugement du pays. La théorie de la Chambre haute a été formulée pour la première fois en 1869 par lord Salisbury. Elle repose sur cette idée, que, dans certaines circonstances, il est douteux que les représentants élus expriment la pensée réfléchie, la conviction pleine du corps électoral. C'est alors à la Chambre haute de renvoyer les députés devant le suffrage universel, afin qu'ils ne puissent dépasser leur mandat. Le rôle de la Chambre haute consiste donc à protéger les électeurs contre la tyrannie des élus. (1)

Que vaut cette théorie? Jusqu'à quel point les Lords, qui doivent leur siège à leur naissance, ont-ils qualité pour dire si les mandataires de la nation ont dépassé leur mandat ? (2)

1. Ce système a été reproduit à la Chambre des Communes par M. Balfour le 2 décembre 1909 (*Times*, 3 décembre 1909).

2. Il y a là une idée très ancienne qui remonte aux débuts de nos Etats généraux. Les députés à ces Etats recevaient de leurs commettants un véritable « mandat », une procuration, aussi sont-ils souvent désignés sous le nom de « procureurs ». Le domaine de la Couronne devait en principe suffire aux dépenses du pouvoir royal et les procureurs en votant des aides au roi ne faisait pas un acte d'administration des finances publiques mais ils accordaient des subsides privés, dans la mesure de leur mandat ; c'était plutôt une souscription nationale qu'un vote d'impôt.

M. Asquith (1) a vigoureusement combattu la doctrine de l'appel au peuple formulée par lord Landsdowne.

Il conteste le droit des Lords d'exiger du ministère une dissolution du Parlement (2), en même temps que le droit de rejeter le budget *in extremis*. Toute la procédure budgétaire actuelle est, dit-il, en substance, incompatible avec la doctrine unioniste.

Comment admettre que les Communes mettent les nouvelles taxes en vigueur avant le vote du budget ou que le Parlement donne son adhésion à l'approbation bill si les Lords ont le droit de rejeter le budget au dernier moment. En admettant d'ailleurs que les Communes tendent à abuser de leur privilège, les Lords ne sauraient leur barrer le chemin sans remplacer un arbitraire par un autre. « C'est ici qu'intervient la Providence, on dirait vraiment que la naissance ou la création d'une pairie confère à un individu favorisé une sorte d'instinct de divination qui lui permet de discerner à point, chaque fois qu'un gouvernement libéral est au pouvoir, les occasions et les questions à propos desquelles les représentants du peuple trahissent leur mandat (3). »

1. Discours du 2 décembre 1909, *ibid.*

2. La proposition de lord Landsdowne, votée par 350 pairs, avait pour objet « le renvoi du budget devant le pays » c'est-à-dire la dissolution des Communes.

3. Discours de M. Asquith. V. Millet, *op. cit.*

Il y a bien du vrai dans l'argumentation de M. Asquith. En fait, il est possible que les Lords ne se trompent pas sur le sentiment de la nation.

Les 107 sièges gagnés par les unionistes aux dernières élections anglaises permettent de soutenir que la majorité des Communes n'était pas d'accord avec la masse des électeurs. Mais les membres d'une assemblée qui n'est pas élue par le peuple sont-ils qualifiés pour se faire juges d'une pareille question ?

Autant nous sommes disposés à admettre la supériorité, bien plus, l'omnipotence d'une Chambre haute lorsqu'il s'agit de principes intangibles dont la garde lui a été spécialement confiée et qu'elle doit faire prévaloir contre les entraînements populaires, autant il nous répugne de la voir s'instituer l'interprète de volontés concrètes du corps électoral dont elle n'a reçu ni la confiance ni le dépôt.

La crise anglaise dépasse de beaucoup les proportions d'un conflit budgétaire. C'est pourquoi nous ne pouvons, dans ce chapitre de notre étude, l'apprécier dans son ensemble.

Si nous nous restreignons à la simple question financière, nous avons à nous demander quel est en somme, avant les réformes que l'on peut dès maintenant pressentir (1), le droit de la Chambre des Lords en ce qui concerne les Money bills.

1. M. Asquith vient de faire voter par des Communes une résolution portant qu'« il est expédient que la loi enlève à la Chambre des

Peut-elle les amender ; peut-elle les rejeter ? Il semble bien qu'elle ait renoncé au droit d'amendement, quant au droit de rejet, il ne paraît pas avoir été, jusqu'ici, enlevé aux pairs par les coutumes parlementaires. Seulement l'exercice en a été rendu plus difficile par l'introduction en 1860 du système de Gladstone, qui, en liant ensemble tous les Money bills a mis les pairs dans la nécessité ou de passer à l'état de Chambre d'enregistrement, ou de provoquer une crise formidable, éventualité à laquelle ils viennent de se résigner.

On a beaucoup vanté la merveilleuse souplesse de la constitution coutumière anglaise. Les événements prouvent que cette souplesse a des bornes. Il est aujourd'hui bien difficile de supposer que la lutte actuelle, quel qu'en soit le résultat puisse se terminer

Lords le pouvoir d'amender ou de rejeter un bill financier ». Comment saura-t-on si un bill est financier ? Ce sera le Speaker de la Chambre des Communes qui appréciera.

« Le Speaker appréciera si un bill est d'ordre financier suivant la règle suivante :

Sera financier tout bill qui ne renfermera que des articles ayant trait à tous les sujets ou à l'un des sujets suivants : 1° Imposition, abrogation, rémission, modification, règlement des taxes d'impôts. — 2° Charges provenant des fonds consolidés ou de décisions du Parlement pour fourniture de fonds. — 3° Crédit. — 4° Affectation, contrôle, répartition de l'argent de l'État. — 5° Émission ou garantie de tout emprunt, remboursement d'emprunt. — 6° Tout ce qui se rapporte à l'un quelconque ou à la totalité de ces objets.

sans une réforme de la Chambre des Lords et une codification de ses droits.

S'il nous était permis d'exprimer une opinion personnelle en ce qui concerne les droits de la Chambre haute en matière financière, nous dirions qu'à notre sens, les Lords ne devraient, en principe, pouvoir ni amender, ni rejeter le budget, sauf en ce qui concerne le *tacking*; c'est-à-dire qu'on ne devrait pas leur refuser le droit, soit de rétablir un crédit affecté à une institution qui n'aurait pas été supprimée par une loi votée par deux Chambres, soit de rejeter un crédit afférent à une institution qui n'aurait pas été établie dans les mêmes conditions, mais qu'en dehors de là le premier et le dernier mot devraient appartenir à la Chambre des Communes (1).

1. Rien n'est plus intéressant que de lire les appréciations contradictoires sur la question dans les journaux anglais du 3 décembre 1909.

Times: En agissant comme elle vient de le faire, la Chambre des Lords remplit son premier devoir constitutionnel... Une seconde Chambre est, de par son caractère, la gardienne de tout ce que la nation veut conserver, de même que la première Chambre est spécialement chargée de mener à bien les changements que d'année en année réclament les circonstances.

Daily Chronicle (libéral); Les pairs se sont arrogé le droit de contester les impôts du pays et d'obliger la Chambre des Communes à se dissoudre lorsqu'ils n'approuvent pas ses tendances politiques. Le centre de gravité de la constitution britannique a changé. Le contrôle suprême a, par une usurpation sans précédents, passé des mains des représentants du peuple aux Communes dans celles de la Chambre

SECTION III

Le conflit budgétaire en France.

La dualité des Chambres législatives devait faire naître, en France comme en Angleterre, la question de savoir quelle sera, en matière de lois de finances, la part d'autorité dévolue à chacune des branches de la législation.

Cette question ne pouvait se poser avant 1814, puisque au lendemain de la Révolution jusqu'à la Constitution de l'an III, notre pays n'avait qu'une seule assemblée, que sous le Directoire, la proposition des lois appartenait exclusivement au conseil des Cinq-Cents ; le conseil des Anciens admettait ou rejetait en bloc les résolutions du conseil des Cinq-Cents. Sous le Consulat et sous l'Empire, les Assemblées coexistantes avaient des attributions distinctes.

C'est avec la charte de 1814 que l'on vit apparaître chez nous un régime où deux Chambres d'origine

héréditaire, non élective. L'oligarchie a remplacé la démocratie. Cela constitue un coup d'État.

Daily News (radical); La nation n'oubliera pas que lord Landsdowne et ses collègues se sont attachés à violer les usages constitutionnels, là où ces usages touchent de plus près aux libertés vitales du peuple. La démocratie est prévenue et l'on peut compter sur elle pour agir, lorsque l'heure sera venue.

différente discutent et votent des lois dans les mêmes formes et avec des droits égaux.

Cette égalité de droits des deux Assemblées devait-elle être complètement appliquée en ce qui concerne les lois de finances ? A la solution affirmative, on pouvait opposer, en 1814 une objection sérieuse. Il est de principe que les impôts ne peuvent être consentis que par les représentants de ceux qui les paient ; et des pairs héréditaires ou nommés par le Roi ne peuvent se dire légitimement les représentants des contribuables.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que la Charte de 1814 ait établi une distinction entre les pouvoirs de la Chambre élue et ceux de la Chambre des pairs nommée par le roi.

Les articles 17 et 47 étaient ainsi conçus :

Art. 17. — La loi d'impôt doit être adressée d'abord à la Chambre des députés.

Art. 47. — La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs.

De même la charte de 1830 après avoir attribué un droit d'initiative directe aux deux Chambres porte : « Toute loi d'impôt doit d'abord être votée par la Chambre des députés. »

Nous retrouvons la même formule dans la Constitution de 1870.

Enfin l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 est ainsi rédigé : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

Remarquons que : 1° L'article s'applique à toutes les lois de finances et non pas seulement à la loi de finances annuelle portant fixation du budget.

2° A ne consulter que le texte de l'article 8, le privilège assuré par cet article à la Chambre des députés se réduit à ceci : les lois de finances ne peuvent prendre naissance devant le Sénat. Elles doivent d'abord être présentées à la Chambre des députés et ne peuvent être portées au Sénat qu'après le vote de la Chambre. L'article 8 ne semble pas limiter sur d'autres points le droit du Sénat (1). Nous verrons cependant, qu'en dépit de la clarté du texte, la question a soulevé de fréquentes controverses.

Dès le premier budget mis en délibération sous le régime de la Constitution actuelle la question s'est élevée de savoir dans quelle mesure le droit du Sénat de concourir à la confection des lois se concilie avec la réserve faite au profit de la Chambre des députés en matière de lois de finances.

La prérogative de la Chambre des députés se ré-

1. Conf. ESMEIN, *op. cit.*, p. 197.

duit-elle à un simple droit de priorité ? Le Sénat peut-il rétablir des crédits repoussés par la Chambre ?

S'il le peut et si la Chambre des députés maintient son premier vote, comment se terminera le conflit ?

Par le rejet pur et simple de la loi du budget ?

Par la promulgation de la loi du budget conformément aux chiffres adoptés par la Chambre en considérant les crédits écartés par le Sénat comme définitivement rejetés ? (1)

Le Sénat peut-il à l'inverse augmenter les impôts, taxes et crédits contenus dans les lois de finances, insérer dans ces lois des dispositions créant un nouvel impôt ou établissant un nouveau crédit ?

Et dans ce cas, qu'arrivera-t-il si la Chambre refuse de suivre le Sénat dans la voie où il s'est engagé ? (2)

Tous ces problèmes étaient en germe dans l'article 8 qui semble clair, mais dont le laconisme laisse le champ libre aux discussions ; ils se sont en effet soulevés dans des circonstances que nous devons exposer avant de formuler les systèmes juridiques qui ont été présentés, et tenter pour notre propre compte l'esquisse d'une théorie.

Quand le premier budget voté par la Chambre après la mise en vigueur des lois constitutionnelles

1. Conf. PIERRE, *Dr. politique et parlementaire*, n° 5931 et suiv.

2. ESMEIN, *op. cit.*

de 1875 parvint au Sénat, la Commission des finances de cette assemblée proposa certains relèvements de crédits et dans la séance du 19 décembre 1876, son rapporteur, M. Pouyer-Quertier, exposa que la Commission n'avait pas voulu provoquer un débat sur la portée de l'article 8.

« Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits, demandés d'abord par le Gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des députés, et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien de lois existantes, ou la marche de services publics régulièrement établis. Ainsi appliqué, notre droit est incontestable et nous avons été dans votre Commission unanimes à le reconnaître ; il est conforme à l'esprit de la Constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires de notre pays. »

L'exposé de M. Pouyer-Quertier nous montre que l'intervention du Sénat se manifestait dans le cas où elle est le plus défendable. La Chambre avait supprimé des crédits afférents à des institutions qui n'avaient pas cessé d'exister. Elle avait fait du *tacking*. C'était assurément une occasion pour le Sénat d'attester son autorité, si elle existait.

Mais le résultat final du débat n'était pas sans donner quelques inquiétudes.

Lorsque, dans la séance du 21 décembre 1876, le Sénat eut à délibérer au sujet du premier amendement de la Commission des finances, un membre de la haute Assemblée, M. Tolain, demanda ce qui adviendrait si la Chambre maintenait sa décision antérieure. Le rapporteur, M. Bernard, lui répondit :

« Ni le rapporteur, ni la Commission des finances n'ont eu la pensée de faire échec en cela aux droits de la Chambre des députés, tout aussi respectables que les nôtres. Nous avons pensé que, quand un crédit proposé par le ministère a été discuté devant la Chambre des députés, qu'il ait été accepté ou repoussé par elle, il appartenait au Sénat, de par la Constitution, d'examiner à nouveau la question et après l'avoir discutée, de le repousser ou de l'accepter suivant sa volonté... Quelle sera la solution du litige? Elle ne me paraît pas, quant à moi, difficile. Il me paraît incontestable que quand la Chambre des députés a refusé un crédit, que la discussion sur ce crédit recommence devant le Sénat, si le Sénat rétablit ce crédit, c'est un appel qu'il fait à la Chambre des députés pour une nouvelle délibération, pour un nouvel examen. Mais si la Chambre des députés persiste à refuser ce crédit, il faut cependant bien le reconnaître, ce crédit ne peut pas figurer dans la loi de finances comme un crédit approuvé. Pourquoi? Parce que la loi de finances, comme toutes les lois, a besoin pour être une loi d'avoir reçu l'approbation

commune de la Chambre des députés et du Sénat. »

Le Sénat ayant adopté les relèvements de crédits que lui demandait sa commission, ce fut le tour de la Chambre d'interpréter l'article 8 et d'examiner l'étendue des prérogatives que lui conférait ce texte. La discussion s'ouvrit dans la séance du 28 décembre 1876 ; elle mit aux prises Gambetta, président de la Commission du budget, et Jules Simon, ministre de l'Intérieur, président du Conseil. « Nous prétendons, disait Gambetta, en présence de l'article 8, que, lorsque le Gouvernement vous a présenté un projet financier, quand vous l'avez supprimé, il ne reste rien de la proposition du gouvernement dans le budget envoyé à la Chambre haute. Pour la faire revivre, il faudrait soutenir qu'en matière de finances, le Sénat a une initiative personnelle. Oui, quand le ministre des Finances apporte à la Chambre un projet financier, c'est une motion ministérielle qui ne reçoit la vie légale qu'à la condition que vous y ayez appliqué votre ratification. Si vous ne l'avez pas engendrée ainsi à la vie légale, il ne reste rien, rien qu'une feuille de papier. Si l'autre Chambre n'a pas le droit d'initiative, elle ne peut examiner et voter un crédit qu'après que cette Chambre l'a voté. Où le Sénat puiserait-il le droit d'initiative ? Ce n'est ni dans l'article 8 ni dans les précédents. Ce ne serait donc que dans sa volonté. »

« La question, répondit Jules Simon, est celle-ci : le Sénat a-t-il le droit d'examiner les crédits votés par la Chambre, d'effacer les uns, de rétablir les autres ? La question est là, elle porte sur la signification, non sur la valeur de l'article 8. Je trouve que cet article est très clair « les lois de finances, dit-il, doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle ». Donc elles doivent être présentées et votées en second lieu au Sénat. Où est la difficulté ? On dit : elle est dans le mot « votées ». Mais ce mot est bien clair : le Sénat doit voter comme la Chambre vote. Où pourrait être la différence entre les deux votes ?

« Il n'y a pas dans ce mot de sous-entendu possible ; cela ne veut pas dire : le Sénat pourra effacer des dépenses, mais il ne pourra pas rétablir des crédits. On aurait pu le dire dans l'article 8, mais cela n'y est pas. Il n'y a pas deux personnes sachant le français qui puissent l'interpréter autrement. J'ai bien entendu dire : « Le Sénat aura donc l'initiative en matière de dépenses, il pourra donc disposer de l'argent du contribuable ? » Eh bien, non ! Il ne disposera de rien. Le Sénat a le droit de rétablir les crédits, mais en les rétablissant, il ne crée pas l'obligation d'une dépense. Est-ce que vous n'êtes pas là ? Quand le Sénat a voté, qu'avez-vous devant vous ? Une proposition du Sénat. Ce n'est pas une loi, tant que vous n'y avez pas adhéré. Ce ne sont que des

propositions de crédits ; il n'y a de crédits que si la Chambre leur donne l'existence. (1) »

Gambetta donnait comme sanction à la thèse qu'il avait défendue le refus de passer à la discussion des articles du budget amendé par le Sénat.

La Chambre lui donna tort, décida par 358 voix contre 136, sur 494 votants, le passage à la discussion des articles et adopta une partie des relèvements votés par le Sénat. Celui-ci, à son tour, accepta les réductions maintenues par la Chambre et le conflit fut écarté (2).

Il fut procédé de même pour le budget de 1878. Quand vint en discussion le budget de 1879, le Sénat rétablit des crédits dans le service des cultes.

Le rapporteur de ce budget à la Chambre des députés, M. Fallières, déclara, au nom de la Commission, qu'il n'y avait lieu « ni en droit, ni en fait » de revenir sur les précédentes résolutions de la Chambre (3). MM. Haentjens et Cazeaux relevèrent ces expressions et soutinrent qu'elles étaient la négation des droits du Sénat en matière financière. La Chambre se rangea à l'avis de sa commission et repoussa les trois amendements votés par le Sénat.

Des faits analogues se produisirent pour les bud-

1. Compte rendu analytique.

2. Le Sénat avait augmenté les crédits de 822.000 francs, la Chambre acceptait une augmentation de 281.000.

3. Chambre des députés, séance du 21 décembre 1878.

gets de 1880 et 1881 ; chaque fois, la Chambre repoussa des augmentations votées par le Sénat et chaque fois le Sénat adopta le budget tel que le lui renvoyait la Chambre.

Les précédents qui viennent d'être analysés semblent conclure en faveur du système aux termes duquel le dernier mot, en matière de crédits, appartient à la Chambre, si la Chambre n'approuve pas les amendements du Sénat, celui-ci n'insiste pas.

Lorsque Gambetta devint président du Conseil, il voulut faire passer dans le domaine du droit le système qui semblait consacré par la pratique. C'est ce qui résulte de ce passage de l'exposé des motifs de son projet de revision constitutionnelle (1881).

« Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est que, lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des députés a dit son dernier mot, le Sénat a bien, par l'organe de son rapporteur, de ses commissions et du cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injuste ou inopportune, de lui indiquer telle modification sur l'ensemble du budget, mais que le Sénat n'a que ce droit de remontrances ; les observations du Sénat, une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé. La Chambre des députés statue en dernier ressort, dit oui ou non,

accepte ou rejette, mais ce vote-là est sans appel et sans cassation. »

Cette expression, plusieurs fois employée par l'exposé des motifs, de « droit de remontrance » est significative. Elle évoque, très intentionnellement, l'idée des résistances de nos anciens parlements, dont le roi ne venait à bout que par un lit de justice. Le conflit durait quelquefois longtemps, mais le peuple souverain, plus expéditif que le roi, brise du premier coup, et sans attendre, la résistance de la Chambre d'enregistrement. Telle est du moins la conception de Gambetta.

On sait que le projet de révision de 1881 n'aboutit pas et que le *grand ministère* fut enterré sans beaucoup plus de cérémonie que les ministères moindres qui l'avaient précédé et qui devaient le suivre.

Le désaccord sur l'étendue des droits des deux Chambres persista et s'affirma chaque année.

Quand le Sénat examina le budget de 1883, il y introduisit des amendements qui augmentèrent d'un côté les crédits d'un million et qui, d'un autre, les réduisirent de vingt-deux mille francs.

La Commission du budget et la Chambre acceptèrent les réductions mais repoussèrent les augmentations.

Le budget ainsi modifié fut adopté par le Sénat. Mais le rapporteur général de la Commission des

finances déclara, dans la séance du 20 décembre 1882, que, si le Sénat avait amendé le budget primitif de la Chambre « c'était suivant son droit » ; et dans la même séance, M. Wallon formula les observations suivantes : « Le droit du Sénat au vote du budget a été nié à la Chambre des députés, non pas seulement par un orateur, mais par le rapporteur de la Commission du budget. Le droit du Sénat est pourtant un droit constitutionnel qui ne peut être réduit par interprétation. Le droit égal des deux Chambres dans la confection des lois et le privilège de la Chambre des députés dans les lois de finances, sont établis par l'article 8 de la loi du 24 février 1875. Il résulte clairement de cet article que le budget doit être non pas seulement présenté, mais voté par la Chambre des députés avant que le Sénat en soit saisi, et ce droit est considérable. Voter en premier lieu le budget, c'est vraiment le faire ; qui vient en second n'a plus qu'à glaner. Mais le budget est une loi que le Sénat a le droit de voter comme toute autre loi. Or le droit de voter une loi implique celui de l'amender. Le Sénat peut rétablir au budget ce que la Chambre y a supprimé, il peut y introduire ce qu'elle n'y a pas mis : introduction sans péril puisque le budget amendé revient toujours à la Chambre.

« Le Sénat serait exclu en fait du vote du budget s'il n'y pouvait rien changer et le législateur se serait démenti lui-même dans le même article si, après

avoir dit que le Sénat a concurremment, avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois, il avait, en réservant à la Chambre des députés l'initiative dans les lois de finances, décliné au Sénat le droit de prendre part à la confection du budget. Si par impossible il avait eu cette intention, il aurait dû dire : « Les lois de finances ne sont votées que par la Chambre des députés. »

Pour éviter à l'avenir des difficultés d'interprétation et les possibilités de conflit soulevées par l'article 8, le gouvernement fut d'avis de modifier ce texte et pour cela de le comprendre dans son projet de revision constitutionnelle de 1884 (1). Nous trouvons dans l'exposé des motifs du 24 mai 1884 les considérations suivantes :

« Depuis 1876, le Sénat et la Chambre sont en désaccord sur la portée de l'article 8. Le Sénat estime que cet article n'établit pour les lois de finances aucune exception au principe général de l'égalité des droits entre les deux Chambres dans la confection des lois, qu'il prescrit seulement un ordre chronologique, une priorité dans la présentation et la délibération des lois de finances; que le Sénat a dès lors le droit absolu d'amender le budget, soit pour supprimer, soit pour augmenter les crédits votés par la Chambre. La Chambre croit au contraire qu'elle

1. Déposé par Jules Ferry, Président du Conseil.

possède la plénitude des droits budgétaires, que le Sénat n'en a qu'une partie, qu'il n'a sur les finances publiques qu'un droit de contrôle et qu'il ne peut pas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des députés.

« Est-il sage de laisser subsister entre les deux Chambres cette cause de tiraillements périodiques ? La loi du budget est de toutes les lois la seule qui ne puisse attendre... En cas de désaccord persistant, à qui appartiendra le dernier mot ?... Une disposition plus claire qui donnerait simplement force de loi à la jurisprudence établie par le bon esprit du Sénat, attribuant à la Chambre des députés le dernier mot après deux délibérations quant aux crédits supprimés par elle n'aurait nullement pour effet d'enlever au Sénat son pouvoir et son action sur les finances de l'État.

« N'a-t-il pas lui aussi le dernier mot en matière de crédits supprimés et lui a-t-on jamais contesté le droit de rejeter en tout ou en partie les dépenses nouvelles ou les impôts nouveaux introduits par un vote de la Chambre. C'est par là qu'il exerce son contrôle dont tout le monde apprécie la haute valeur... Il ne nous paraît pas impossible de déterminer avec quelque précision les dépenses et les traitements afférents à certains services constitués par les lois organiques et qui ne pourraient être modifiés que par l'accord des deux Chambres.

« On peut invoquer à cet égard l'exemple de l'Angleterre où la Chambre des Communes jouit, à l'encontre de la Chambre des Lords, de la plénitude des pouvoirs financiers et où cependant il est admis qu'un certain nombre de services publics ne peuvent être financièrement modifiés que par l'accord des Lords et des Communes. »

Il est bon de retenir cette dernière idée de l'exposé des motifs : elle renferme une solution. La condition *sine qua non* de la tranquillité — toujours relative — d'un pays, c'est que la vie nationale ne puisse être paralysée par les querelles entre les divers pouvoirs ou entre les branches de la législation ; la disposition anglaise visée par le projet de 1884 a pour but et pour effet d'empêcher cet arrêt de la vie nationale.

Sur le rapport de M. Ferdinand Dreyfus, la Chambre des députés avait dans la séance du 3 juillet 1884 cité l'article 8 parmi les textes qu'elle décidait de soumettre à révision.

La Commission du Sénat fut d'un avis contraire et son rapporteur fit les observations suivantes :

« La majorité de la Commission n'a pu se déterminer à saisir l'Assemblée Nationale d'une organisation d'attributions financières qui ne lui a point paru suffisamment élaborée. La revision d'un article d'une loi constitutionnelle ne peut être abordée avec confiance que quand le gouvernement et les deux

Chambres sentent, par les déclarations de l'un, par les rapports des commissions ou l'esprit des votes préliminaires des autres qu'il y aura accord facile sur les solutions. Dans la circonstance présente, rien n'est défini ni même pressenti...

« Aucun vote ni aucune discussion de la Chambre ne donne l'idée de ses intentions....

« Dans cet état, la majorité de votre Commission s'est résolue à vous proposer de ne pas déclarer qu'il y avait lieu à reviser l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Elle espère que, soit par des règlements intérieurs, soit par la mise en pratique des conférences entre Commissions des deux Chambres prévues par leurs règlements actuels, la règle sera établie d'écarter, au profit définitif des contribuables, les crédits ou augmentations de crédits que l'une des deux Chambres aurait refusé par deux délibérations et que, quant aux services publics organisés par les lois, l'accord pourra aussi en être fait sur les deux questions, seules délicates, de savoir si le crédit contesté correspond réellement à une loi de service public, ou si la diminution proposée est par les proportions de nature à rendre impossible le fonctionnement de ce service. »

Le Sénat fut du même avis que sa Commission et l'article 8 exclu du projet de revision.

En 1885, le vote du budget souleva les mêmes incidents que les années précédentes et donna lieu à de

vives discussions tant à la Chambre qu'au Sénat. Laissons parler le rapporteur de la Commission du budget, M. Jules Roche (1) :

« Nous avons pensé que le texte de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 est des plus clairs et que, si en soumettant le budget au Sénat, il lui accorde par là même le droit de discuter, d'approuver ou non les décisions de la Chambre et par conséquent de l'appeler à une seconde délibération, il ne lui accorde en tout cas d'aucune façon ni le droit d'initiative, ni le dernier mot en cas de suppression ou de diminution des crédits, attributs essentiels de la Chambre des députés, directement issue du suffrage universel....

« Ce que les défenseurs les plus résolus des droits financiers de la Chambre ont surtout voulu, ce qui importe essentiellement aux contribuables et à l'exercice sincère de la souveraineté nationale c'est que, en matière d'augmentation de crédits, le dernier mot, conséquence naturelle et nécessaire de la priorité attribuée à la Chambre pour le vote des lois de finances et du manque du droit d'initiative du Sénat, appartienne à la Chambre.

Tout chiffre de crédit, en effet, correspond à un chiffre égal de l'impôt. Or, lorsque la Chambre fixe le maximum d'un crédit, qu'est-ce à dire ? C'est qu'elle

1. Chambre des députés, séance du 7 mars 1885.

ne consent pas à frapper le pays d'un impôt supérieur au chiffre nécessaire pour acquitter la dépense fixée ; — et par conséquent si le Sénat avait le droit d'augmenter la dépense, malgré la Chambre, il aurait le droit d'augmenter, de créer l'impôt..... Assurément en la forme, la procédure adoptée en 1876 et suivie depuis lors est critiquable. Ce n'est point en rétablissant, par une initiative que la Constitution ne lui attribue point, des crédits que vous avez supprimés et même quelquefois en créant spontanément des dépenses que le gouvernement ne lui demande plus ou qui n'ont jamais figuré dans le projet de loi, ce n'est point ainsi que le Sénat doit, à notre avis, exercer son contrôle..... Ce qui domine tout à cette heure, ce qu'il importe de déterminer nettement, c'est moins la forme du procédé par lequel le Sénat demande une deuxième délibération que la portée de cette délibération, c'est-à-dire le fond même et la réalité du droit de la Chambre. Or, l'exercice de ce droit est pleinement garanti s'il est bien entendu que le droit du Sénat est épuisé par son premier vote et que toute suppression ou diminution de crédits maintenue une seconde fois par la Chambre devient définitive « sans appel et sans cassation ».

« Votre Commission déclare donc :

« Qu'elle considère les votes du Sénat rétablissant des crédits supprimés ou diminués comme une simple procédure, critiquable d'ailleurs dans sa forme,

par laquelle il fait appel à une deuxième délibération de la Chambre, — que le Sénat épuise par cet appel son droit de contrôle et de remontrance, — que la deuxième délibération de la Chambre est définitive et sans appel. »

Quand s'engagea la discussion sur le rapport de la Commission, M. Ribot prit la parole, il émit l'opinion qu'en voulant trop approfondir la question, en essayant de serrer de trop près le problème soulevé par la Constitution, on aboutirait à l'impossibilité de lui trouver une solution : «... tout aboutit au budget dans la législation et celui qui est le maître du budget est en réalité le maître de la législation toute entière. Si l'on était décidé à déclarer que la Chambre devait avoir ce qu'on appelle le dernier mot en matière financière, il fallait aller jusqu'au bout et dire : Quand la Chambre a statué une seconde fois, le gouvernement a le droit de promulguer le budget sans le représenter au Sénat. Avec un pareil système on est logique, on présente quelque chose qui se tient et qui peut résister à la discussion. Mais à quel résultat politique serait-on arrivé ? Non seulement on aurait diminué, mais on aurait virtuellement anéanti le pouvoir financier du Sénat et par cela même son pouvoir législatif....

« Il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négociations qui peuvent parfois être laborieuses mais qui sont la condition du régime parlementaire et qui

aboutissent d'autant plus facilement à un accord que la Constitution fait de la conciliation une nécessité politique de tous les jours. C'est le fond même du régime parlementaire : c'est une des conditions qui résultent de l'existence de deux Chambres. »

Après M. Ribot, ce fut le tour de Floquet d'exposer à la Chambre sa conception et ses paroles offrent un contraste piquant avec le discours qu'on vient de lire.

« Pour que nous puissions accepter que le Sénat ait ce droit d'observation — je ne veux pas employer le mot de remontrance — ce droit de contrôle, d'indication de son désir de voir rétablir tel ou tel crédit, il faut que la doctrine que M. Jules Roche propose constitue un contrat dans lequel les deux ou les trois parties en présence aient formellement exprimé leur opinion. Oui, certainement nous pourrions nous résigner à la procédure qu'on nous conseille..... si le gouvernement monte à cette tribune et dit : « Le Sénat n'ayant pas le droit d'initiative, votre examen d'aujourd'hui n'est qu'un examen de réflexion ; en sortant de cette Chambre, le budget ira tout droit à l'imprimerie du *Journal Officiel* et sera promulgué. »

Enfin le président du Conseil, Jules Ferry, prit la parole. Il se déclara d'accord avec la Commission au sujet du *modus vivendi* proposé par elle, il aurait peut-être souhaité le voir exposé en termes plus conciliants, mais la politique du dernier mot lui paraissait la

meilleure pour prévenir les conflits. Il ajouta qu'il lui était impossible d'aller aussi loin que Floquet.

« Nous ne pouvons pas dire au Sénat : Faites bien attention ! Si vous n'acceptez pas les conclusions de la Commission du budget, le budget n'en sera pas moins tenu pour définitivement réglé, et le gouvernement aura le droit de la promulguer..... Le gouvernement ne se croit pas le droit de promulguer le budget tant qu'il n'a pas été voté par les deux Chambres. Et si le Sénat refuse le vote du budget, ou si, sans aller jusque-là, il ajourne le prononcé de son jugement, le budget restera non promulgué. »

Reprenant le système de Gambetta, M. Lockroy demanda alors que la Chambre refusât de passer aux articles « pour impliquer purement et simplement le rejet des augmentations votées par le Sénat ». M. Lockroy ne fut pas plus heureux que ne l'avait été Gambetta lors du budget de 1877 ; par 291 voix contre 184 sur 475 votants la Chambre ordonna le passage aux articles, puis elle adopta l'augmentation de crédits proposée par la Commission (1).

Mais, si la discussion était close à la Chambre — du moins pour cette année — elle devait avoir nécessairement son écho au Sénat et le rapporteur général de la Commission des finances, M. Dauphin,

1. La Commission du budget, après avoir fait les observations énoncées dans le rapport de M. J. Roche, proposait d'admettre jusqu'à concurrence de 60.000 francs les relèvements proposés par le Sénat.

se fit l'interprète des revendications de la Chambre haute (1).

M. Dauphin commença par déclarer que, si la Commission du Sénat admettait en fait le *modus vivendi* proposé par M. Jules Roche, elle le repoussait en droit. De plus, la théorie du dernier mot, telle qu'elle avait été développée à la Chambre, devait à son avis être complétée quand une suppression de crédits entraînerait l'abrogation virtuelle d'une loi existante, et dans cette dernière hypothèse le dernier mot devait appartenir à l'Assemblée hostile à la suppression :

« Quand la Chambre des députés a pris une décision et que nous avons usé du droit, non de remontrances, car je répudie ce mot, mais d'amendement, si la Chambre repousse notre amendement, il est d'une bonne politique, sauf dans ces cas exceptionnels, que le Sénat ne rétablisse pas une seconde fois les crédits... Il ne s'agit pas de droit, je le répète, le droit est sauf, je ne parle pas des principes, je dis que c'est une bonne politique et que les Assemblées doivent chercher surtout à faire de bonne politique...

« Sur un second point, votre Commission des finances est en désaccord avec la Commission du budget de la Chambre. S'il est de bonne politique de procéder ainsi que je viens de le dire pour les crédits

1. Sénat, séance du 20 mars 1885.

ordinaires, nous croyons qu'il y a une autre chose qui serait aussi de très bonne politique — et je ne parle pas plus du Sénat que de la Chambre des députés — c'est que, quand l'une des deux Chambres se refuse à la suppression d'un crédit parce que cette suppression entraîne virtuellement l'abrogation d'une loi cette Chambre qui invoque la loi obtint le bénéfice et le résultat de sa résistance. »

Deux ans plus tard, M. Dauphin devenu ministre des Finances et parlant cette fois à la Chambre des députés s'exprimait ainsi (1) : « Si la Chambre accepte les relèvements tels qu'ils ont été votés par le Sénat, elle agit dans sa liberté, dans sa volonté et c'est encore elle qui a le dernier mot dans le budget ; mais au contraire la Chambre peut refuser de relever les crédits et ici permettez-moi encore de diviser la situation, si le Gouvernement pense que ces crédits sont absolument indispensables au fonctionnement des services publics, comme l'a indiqué la déclaration ministérielle, je considère, quant à moi, qu'il n'a qu'une chose à faire, c'est de se retirer. Mais si ce refus de la Chambre de relever les crédits n'entrave pas les services, je dis que, dans cette situation encore, le dernier mot appartient à la Chambre, car le gouvernement ne proposerait pas au Sénat de relever les crédits que la Chambre aurait réduits...

1. Chambre des députés, séance du 26 février 1887.

La Chambre, dans la pensée du gouvernement, a le dernier mot en ce sens que si elle refuse de sanctionner les relèvements de crédits votés hier par le Sénat, le gouvernement ne proposera pas au Sénat de les relever une seconde fois ; il lui demandera au contraire d'accepter la décision de la Chambre ».

*
* *

Le Sénat peut-il, sans prendre lui-même l'initiative d'un relèvement de crédit, accorder au gouvernement sur sa demande une somme que le gouvernement a d'abord demandée à la Chambre et que la Chambre lui a refusée ?

La question se posa lors du budget de 1889. La Chambre avait supprimé le crédit des sous-préfets, le Sénat pouvait-il le rétablir, à la demande du gouvernement ? Dans la séance du Sénat du 22 décembre 1888 le président du Conseil Floquet soutint l'affirmative.

Dans ce cas, disait Floquet, l'initiative venait du Gouvernement qui la possède aux termes de la Constitution. Le Gouvernement après avoir pris cette initiative devant la Chambre acceptait du Sénat un relèvement de crédits qu'il avait proposé.

Il convient d'appeler l'attention sur cette théorie : elle admet que l'article 8 de la loi du 24 février 1875 a bien enlevé au Sénat toute initiative en matière de

lois de finances, *mais il n'a pas touché à l'initiative que l'article 3 de la même loi accorde au Président de la République*: celui-ci la conserve donc concurremment avec la Chambre pour les lois de finances « le Sénat en relevant le crédit dans ces conditions *ne fait point acte d'initiative propre*, il statue sur l'initiative du président de la République et d'autre part, l'article 8 de la loi du 24 février 1875 a été respecté puisque la loi de finances a d'abord été portée à la Chambre des députés (1) ».

Cette thèse a d'ailleurs été reprise dans la discussion du budget de 1901 par le ministre des Finances et le président du Conseil.

A la séance de la Chambre des députés du 11 avril 1900, le rapporteur général du budget déclarait, à propos d'un relèvement du chiffre des dépenses votées par la Chambre « que la Commission du budget n'avait pas cru devoir déroger à toutes les traditions de ses devancières qui n'ont jamais admis de relèvements de crédits de la part du Sénat ».

« La théorie exposée par le rapporteur général, répliqua le ministre des Finances, s'applique surtout aux propositions émanées de l'initiative parlementaire. Mais la Chambre a plusieurs fois accepté des relèvements de dépenses par le Sénat dans les limites des propositions du Gouvernement. »

1. ESMÉIN, *op. cit.*, p. 803. M. Esmein combat d'ailleurs cette thèse, ainsi que nous le verrons un peu plus loin.

Le président de la Commission du budget. — « Il n'échappera pas à la Chambre que, même sur l'initiative du Gouvernement, le Sénat nous paraît excéder son droit en élevant des crédits votés par elle. »

Le président du Conseil. — « Quand ils n'ont pas été soumis à la Chambre, votre thèse est tout à fait exacte. Mais quand ils ont été demandés à la Chambre, je la crois erronée (1) ».

Nous pourrions encore citer, parmi les étapes de la controverse, la séance de la Chambre du 21 janvier 1892, dans laquelle la Commission du budget, tout en approuvant un relèvement de crédit voté par le Sénat, refusa de l'adopter sur l'initiative de celui-ci. Un amendement fut introduit par M. Lockroy pour faire revivre l'initiative de la Chambre des députés.

Retenons aussi deux incidents, en 1899 et en 1902, qui font apparaître des théories nouvelles.

En 1899, il s'agissait pour le Sénat de rétablir un crédit de 8.000 francs oublié par la Chambre et de faire emploi d'un excédent de recettes de 4 millions. Le rapporteur général du budget au Sénat fit à la séance du 30 mai 1899 cette déclaration : « Nous ne prenons en ce moment aucune initiative en matière de lois de finances. Il n'est pas dans les intentions de la Commission des finances et du Sénat de jamais renvoyer le budget à la Chambre en augmentation. Nous

1. *Journal Officiel* du 12 avril 1900, p. 1220.

le renvoyons toujours en diminution : par conséquent, nous ne prenons nullement l'initiative d'une taxe nouvelle. »

« En serrant l'idée de près, dit M. Esmein, cela revient à considérer le budget en bloc : la seule chose interdite au Sénat serait d'élever le chiffre total voté par la Chambre des députés. Mais cela est absolument contraire au principe aujourd'hui incontesté de la spécialité des crédits (1). »

L'autre incident auquel nous faisons allusion s'est produit à la séance de la Chambre des députés du 28 mars 1902 : « Le gouvernement, déclara le président du Conseil, pense, comme d'ailleurs la plupart des orateurs qui ont pris part à ce débat, qu'il ne lui appartient pas, et qu'il n'appartient pas non plus à l'une des deux Chambres de supprimer par une voie budgétaire un article d'une loi organique (2). »

Il s'agissait dans l'espèce d'un amendement au budget proposant par voie de suppression du crédit nécessaire de supprimer la période d'instruction de treize jours, imposée aux hommes faisant partie de l'armée territoriale (3).

C'est ainsi que nous avons eu déjà l'occasion de

1. ESMÉIN, *op. cit.*, p. 804.

2. *Journal Officiel* du 29 mars 1902, p. 16.

3. La question s'est représentée à l'occasion du budget de 1908, V. *infra*.

le constater en parlant du *tacking* un des aspects les plus délicats de la controverse.

En 1895, M. Pourquery de Boisserin avait déposé un projet de résolution ainsi conçu : « La Commission du budget ne peut, sous le couvert de réformes budgétaires, porter atteinte aux lois organiques de l'armée, de la marine et de la magistrature. » M. Pourquery de Boisserin retira ce projet parce que satisfaction lui était donnée pour le moment, et la question ne fut pas résolue.

Lorsqu'elle se posa de nouveau en 1902, dans les conditions qui viennent d'être expliquées, la Chambre parut accepter le principe. Elle avait supprimé le crédit demandé par le gouvernement pour la période d'exercice des territoriaux. Le Sénat rétablit le crédit, mais en en diminuant le chiffre en proportion de la réduction de la période des exercices, et la Chambre adopta le chiffre voté par le Sénat.

Était-ce réellement une reconnaissance du principe ? Était-ce une simple transaction. Il serait assez difficile de le dire.

Lors de la discussion du budget de 1908, la Chambre diminua le crédit pour les périodes des réservistes et vota une forte réduction, impliquant le renvoi des ajournés de la classe 1905. Le Sénat releva les crédits, mais, après que le budget eut fait plusieurs fois le trajet d'une Assemblée à l'autre, il céda sur les

instances du ministère, et se rangea à l'avis de la Chambre.

Les conflits se sont ainsi multipliés jusqu'à ce jour sans apporter la solution de la controverse.

« En droit, dit M. Pierre, elle n'a jamais été résolue. Elle l'a été en fait par ce que l'on a appelé le système du dernier mot (1). »

Nous ne souscrivons pas complètement à l'affirmation de M. Pierre et, quoique le système du dernier mot ait été souvent admis, les solutions transactionnelles ne sont point assez rares pour que l'on considère la controverse comme ayant reçu une solution de fait.

Notre impression est aussi celle de M. Berthélemy : « La controverse, écrit-il, présente en cette matière une gravité exceptionnelle à raison du vote annuel des lois budgétaires. Quand il s'agit d'une mesure d'un autre ordre, le désaccord entre les deux Chambres peut priver le pays d'une réforme utile, mais en attendant l'accord des Chambres on garde au moins l'état antérieur. En matière budgétaire, si les deux Chambres s'obstinent dans leur désaccord, les services publics s'en trouvent arrêtés, faute de crédits. Jusqu'à présent, le conflit s'est élevé chaque année, mais il s'est résolu par *transaction* (2). »

1. PIERRE, *op. cit.*

2. BERTHÉLEMY, *Droit administratif*, p. 797 (note).

« Depuis 1876, dit dans le même ordre d'idées M. Esmein, il existe, on peut le dire, un conflit pacifique entre les deux Assemblées sur la question... La controverse se reproduit tous les ans, plus ou moins calme, ou plus ou moins passionnée. Le Sénat affirme et exerce son droit d'amendement ; la Chambre des députés le lui conteste ou du moins ne le lui reconnaît qu'à titre d'avertissement, le Sénat devant s'incliner, suivant elle, lorsque la Chambre a repoussé par deux fois les modifications qu'il avait votées. »

C'est bien là la théorie du dernier mot, mais comme il est fort usuel que la Chambre tienne compte de l'*avertissement*, on ne peut pas la considérer comme sûre d'un droit qu'elle ne défend qu'à titre platonique.

Il est bon de remarquer, d'ailleurs, que le Sénat n'est pas moins net dans la revendication de ses droits que la Chambre des députés dans l'affirmation des siens.

La vérité est qu'en France comme en Angleterre, nous nous trouvons en présence de deux coutumes inconciliables, adoptées l'une par la Chambre basse, l'autre par la Chambre haute et que, si nous avons sur nos voisins l'avantage d'un texte, ce texte n'est pas assez complet pour couper court aux discussions.

Force nous est donc d'interroger la doctrine, puisque nous sommes en une matière où il n'existe pas

de jurisprudence. La jurisprudence serait faite par les parties en cause !

Limitons d'abord le terrain du débat, la controverse ne porte que sur le budget. Le droit du Sénat d'amender les lois de finances autres que le budget n'est pas contesté.

La question s'est présentée en 1891, à l'occasion d'un relèvement des droits de douane sur l'entrée des pores américains. Le Sénat avait majoré la taxe votée par la Chambre des députés. A cette question posée par M. Peytral : « Lorsque la Chambre a fixé le *quantum* d'une taxe, le Sénat peut-il élever légalement et constitutionnellement cette taxe ? » le Président de la Chambre répondit, sans être démenti par aucun des membres de l'Assemblée « que les Précédents donnaient tort à M. Peytral ; que le Sénat avait déjà relevé des tarifs et que la Chambre n'avait pas insisté. »

Cette limitation est d'ailleurs parfaitement rationnelle. Comme le fait remarquer M. Berthélemy, dans un passage que nous avons cité un peu plus haut, lorsqu'une proposition de loi autre que le budget échoue devant le désaccord des Chambres, fût-ce une loi de finances, le *statu quo* est maintenu. Et le pays ne court pas grand risque par suite de la prolongation d'un état de choses dont il n'était pas mort et que le Sénat trouve préférable au régime que la Chambre des députés propose d'y substituer.

Or, l'article 8 de la loi du 24 février 1875 impose-t-il une autre solution? Non, puisque si l'on s'en rapporte à son texte, il assure à la Chambre en matière de lois de finances la *priorité* et non la *supériorité* (1).

(Nous ne nous arrêtons pas d'ailleurs à la *loi des comptes* dont le vote, toujours en retard de plusieurs années, n'est pas plus sérieux à la Chambre qu'au Sénat.)

C'est donc au seul vote du budget que nous limitons notre étude de la doctrine.

Trois systèmes ont été proposés:

Premier système. — La Chambre des députés n'a qu'un droit de priorité.

« On a voulu, écrit M. Berthélemy, déduire de l'article 8 que les deux Chambres n'avaient pas des droits égaux quand il s'agit de lois de finances... La théorie plus généralement admise ne donne à la Chambre qu'un droit de priorité *quant à la discussion* du budget. »

(Et non un *vote prépondérant*.)

« Sans doute, l'autre interprétation est rigoureusement conforme au texte constitutionnel (2), mais les

1. On peut certainement objecter que formuler cette solution en matière de lois de finances *autres que le budget* et donner en ce qui concerne le budget une solution différente, c'est faire « souffler » au texte unique de l'article 8 le froid et le chaud.

2. L'article 8 porte: « Les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et *VOTÉES PAR ELLE.* »

termes « votées par elle » doivent être pris pour ce qu'ils valent, non pour ce qu'ils expriment littéralement. On les a mis là pour établir que la priorité de la Chambre serait bien effective ; qu'elle ne serait dessaisie qu'après s'être prononcée par son vote sur le projet de budget, et non pour enlever au Sénat le droit de voter des crédits repoussés par la Chambre (1). »

Telle est aussi la solution donnée par M. Esmein.

« Le Sénat, affirme-t-il, pourrait librement amender les lois de finances qu'il reçoit de la Chambre, non seulement diminuer les impôts, taxes et crédits qu'elles contiennent, mais aussi les augmenter, y insérer des dispositions créant un nouvel impôt ou établissant un nouveau crédit. Telle... me paraît être la vérité (2). »

« L'article 8, poursuit-il un peu plus loin, ne dit point que le Sénat n'a *aucune initiative* en matière de lois de finances : il confirme au contraire dans sa première partie le droit du Sénat égal à celui de la Chambre pour l'initiative et la confection des lois.

« Seulement, par suite de la disposition contenue dans la seconde partie de l'article, le Sénat, en matière de lois de finances, ne pourra pas exercer ce droit d'initiative par voie de proposition directe et

1. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 796.

2. ESMEIN, *op. cit.*, p. 797.

principale, mais seulement par voie d'amendements aux projets ou propositions discutés d'abord par la Chambre des députés. Voilà à quoi se réduit le privilège : à une simple priorité en faveur de la Chambre. C'est déjà un droit très important, car il lui permet de garder devant elle pendant de longs mois, la loi du budget, en ne laissant parfois au Sénat qu'un temps très court pour la discuter (1). »

On sait à quel point les pratiques de la Chambre des députés donnent raison à l'appréciation de M. Esmein et comment le vote du Sénat dégénère bien souvent en une sorte de « carte forcée ».

Deuxième système. — Le Sénat ne peut que voter ou repousser les divers articles de la loi de finances et les crédits portés aux divers chapitres du budget des dépenses ; il ne pourrait jamais introduire de nouveaux crédits ou rétablir ceux qui ont été repoussés par la Chambre des députés.

Il pourrait toutefois diminuer les crédits votés par la Chambre. C'est la conséquence logique du droit qui lui est reconnu de les refuser intégralement : qui peut le plus peut le moins.

Cette doctrine est évidemment inspirée des institutions anglaises. C'est celle qui était présentée à l'Assemblée nationale en 1789 par son premier Comité

1. ESMEIN, *op. cit.*, p. 803. Conf. discours de M. Wallon (20 décembre 1882).

de Constitution (1). Elle part de cette idée, très vieille en France comme en Angleterre, que les mandataires directs des contribuables ont seuls qualité pour frapper de taxes le patrimoine des contribuables (2).

Elle manque peut-être d'une base solide dans les pays où les deux Chambres sont électives. Elle a été repoussée par la Constitution des États-Unis que l'on ne peut cependant pas représenter comme une constitution anti-démocratique (3). Et la raison que donne Story de cette divergence très intentionnelle avec le système anglais c'est que, aux États-Unis, « les sénateurs sont également les représentants du peuple et ne tiennent point leurs charges à titre permanent ou héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse commune des citoyens » (4).

Il n'est pas besoin de démontrer que l'argument invoqué par Story s'applique au Sénat français, aussi bien qu'au Sénat américain.

1. Ce projet du Comité dominé par les « Anglomanes » comportait en effet l'institution d'une Chambre haute.

2. Cf. discours de Gambetta (28 déc. 1876) et réponse de Jules Simon.

3. Art. I, section 7, clause I de la Constitution des États-Unis : « Tous les projets de loi pour lever des revenus doivent prendre naissance dans la Chambre des représentants, mais le Sénat peut y introduire des propositions et des amendements comme pour les autres projets de loi. »

4. STORY : *Commentaries on the Constitution of the United States*, § 896.

L'argument traditionnel n'est guère plus convaincant que l'argument rationnel. Nos traditions ne sont pas nécessairement celles de l'Angleterre. On a admis en France le droit d'amendement de la Chambre haute au profit de la Chambre des pairs de Louis-Philippe et du Sénat du Second Empire (1). Ce sont bien là des traditions. Et pourtant ni la Chambre des pairs du Gouvernement de juillet, ni le Sénat du Second Empire n'étaient des Assemblées électives.

Remarquons en passant que la Constitution fédérale suisse met les deux Chambres, quant aux lois budgétaires, sur un pied complet d'égalité (2).

Troisième système. — Ce système repose sur une distinction. Le Sénat ne peut pas *motu proprio* voter de nouveaux crédits, mais il peut rétablir sur la demande du gouvernement des crédits présentés par lui et repoussés par un vote de la Chambre des députés (3).

Les exemples abondent pour illustrer la thèse : refus du crédit affecté aux émoluments des sous-préfets qui, rayés de l'Administration par la Chambre à diverses reprises, existent toujours — refus de crédits pour l'ambassade du Vatican avant la rupture

1. Constitution de 1870, art. 12. V. SIREY, *Lois annotées*, 1870, p. 457.

2. V. MORIZOT THIBAUT. *Des droits des Chambres hautes ou Sénaats en matière de lois de finances.*

3. Thèse soutenue par Floquet au Sénat, le 22 déc. 1888, v. *supra*.

avec le Pape, refus du budget des cultes avant la loi de séparation...

M. Esmein n'accepte pas ce système, et cela est naturel puisqu'il admet complètement et dans tous les cas le droit du Sénat.

Ce qui peut faire hésiter à adopter cette théorie, c'est le dilemme suivant : ou la question est vitale pour le gouvernement et celui-ci peut demander au Sénat de dénouer le conflit en se joignant à lui pour dissoudre la Chambre, ou le désaccord ne vaut pas le risque d'une pareille crise et le gouvernement s'engage imprudemment en provoquant lui-même le conflit entre les deux branches de la législature.

En dehors de cette objection, le système peut invoquer à son profit des arguments fort sérieux, et sans aller aussi loin que celui qui repose sur l'égalité absolue et générale des droits des deux Chambres en matière budgétaire, il a le mérite de réserver à la Chambre haute un terrain sur lequel elle peut exercer librement son influence.

Seulement le système a le tort d'être insuffisant parce qu'il n'a pas le courage d'aller jusqu'à la théorie du *dernier mot*. Il ne présenterait une efficacité sérieuse qu'autant que ce *dernier mot*, qu'en thèse générale on n'ose pas refuser à la Chambre des députés, appartiendrait au Sénat, toutes les fois que, par voie de retranchement de crédits, la Chambre des députés tenterait de supprimer une institution

établie par une loi et non abrogée par une loi ordinaire.

« Le corps législatif, disait la Constitution de 1791, ne pourra insérer dans les décrets concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques (autrement dit dans les lois de finances) aucunes dispositions étrangères à leur objet (1). »

On trouve une disposition semblable dans la nouvelle constitution australienne.

Mais est-il possible, dans l'état actuel des textes, de faire sortir une doctrine analogue de notre loi du 24 février 1875 ? Nous ne le pensons pas.

On admet cependant que les lois sur le recrutement de l'armée ne pourraient pas être mises en échec par voie budgétaire. Est-ce bien sûr ? Nous avons signalé plus haut la résolution proposée en 1895, par M. Pourquery de Boisserin : « La Commission du budget ne peut, sous le couvert de réformes budgétaires, porter atteinte aux lois organiques de l'armée, de la marine et de la magistrature. » Nous avons constaté que la question ne reçut pas de solution en 1895 et qu'en 1902, lors de la suppression par la Chambre du crédit affecté aux *périodes de treize jours* il eût été malaisé de dire si la transaction qui intervint était une reconnaissance des droits du Sénat.

1. Constitution de 1791, titre III, chap. III, sect. 3, art. 8, *in fine*.

La légalité de cette procédure paraît contestable à M. Esmein.

Nous n'avons parlé dans le précédent paragraphe que du rôle du Sénat en matière de rétablissement de crédits. Il y a cependant une besogne inverse qui peut éveiller sa sollicitude et faire surgir la question de l'étendue de ses droits. Les députés, s'ils se montrent avares pour les institutions qui leur déplaisent, sont en revanche très généreux pour certaines innovations démocratiques. La générosité est pour quelque chose dans l'augmentation des dépenses publiques, et la surenchère y est pour beaucoup.

Le problème du rétablissement des crédits a un pendant : le problème de la suppression des crédits attribués, prodigués parfois à des institutions qui n'ont été établies par aucune loi positive ; et il peut recevoir les mêmes solutions que le premier.

On peut attribuer au Sénat le droit de supprimer tous les nouveaux crédits, et même des crédits anciens — on peut affirmer la prérogative absolue de la Chambre des députés — on peut aussi, comme dans le troisième système que nous avons exposé, distinguer entre le cas où le gouvernement demande et celui où il ne demande pas la suppression des crédits votés par la Chambre.

M. André Berthelot fit à diverses reprises des tentatives pour susciter des obstacles à la générosité intempestive des députés, sous la forme de modifi-

cations au règlement destinées à tarir la source de « ce déluge d'amendements qui pleut sur la Chambre au cours de la discussion du budget » (1) M. Berthelot aurait voulu que les amendements au budget prissent la forme d'une proposition astreinte à suivre la filière parlementaire habituelle : mais la discussion fut ajournée, et les pouvoirs de la Chambre expirèrent avant la reprise du débat.

Les « sources du déluge » dont parlait M. Ribot ne tarirent pas et rendirent plus nécessaire, sans la rendre plus efficace, la sollicitude du Sénat.

En somme, la question n'a pas fait un pas depuis 1876 et nous ne croyons pas qu'elle puisse espérer une solution en dehors d'une réforme législative, ou plus exactement d'une réforme constitutionnelle.

C'est un point que nous nous réservons d'examiner dans la conclusion de cette étude.

Nous ne nous dissimulons pas d'ailleurs que si une réforme constitutionnelle était intervenue en 1884, ou si elle se produisait maintenant, elle n'aboutirait certainement pas à la consécration des droits de la Chambre haute, au contraire.

En France comme en Angleterre, la lutte entre les principes et l'omnipotence des majorités, n'a pas de chances, à l'heure actuelle, de se terminer au profit des principes.

1 M. Ribot. Chambre des députés, séance du 16 mars 1900.

Pour que l'on ne nous accuse pas d'incriminer à la légère l'insuffisance de notre législation, nous nous permettons de faire remarquer que les écrivains les plus autorisés en signalent les périls, sans d'ailleurs indiquer le remède et que quelques législations étrangères ont pris les précautions que nous avons cru pouvoir dédaigner.

Nous avons déjà cité la législation australienne, nous pourrions invoquer également au profit de nos idées la Constitution des États-Unis.

Mais il faut reconnaître que les constitutions qui prévoient le conflit budgétaire entre les deux branches de la législature ne donnent que des solutions partielles ou recourent à des mesures transactionnelles qui ne résolvent pas la question.

Quelques-unes ont adopté des expédients dont l'exposé apparaît comme le complément nécessaire de ce chapitre.

De ce nombre sont la Suède et l'Autriche.

En Suède, la loi organique du Riksdag du 22 juin 1886 contient un article 65 ainsi conçu : « Lorsque les Chambres auront pris des résolutions différentes en matière de dépenses publiques ou d'impôts et que ces résolutions n'auraient pu être conciliées sur les propositions du Comité compétent, chaque Chambre votera séparément sur les résolutions différentes adoptées par chacune d'elles ; et l'opinion qui comptera le plus grand nombre de suffrages dans les deux

Chambres réunies vaudra comme résolution du Riksdag. Pour prévenir en pareil cas le partage égal des voix un bulletin sera dans la seconde Chambre mis à part et scellé pour être ouvert et faire la majorité en cas de partage. Si la majorité est acquise, le bulletin mis à part sera immédiatement détruit sans être ouvert. »

L'article 13 de la loi autrichienne du 21 décembre 1867 est rédigé dans les termes suivants : « S'il arrivait que sur certains articles d'une loi de finances ou sur le chiffre du contingent dans une loi de recrutement l'accord ne pût pas s'établir entre les deux Chambres, malgré une délibération réitérée, le chiffre le plus faible serait tenu pour adopté.

Citons encore les articles 71 et 72 de la Constitution argentine, ingénieux et compliqués, mais comme ces articles nous paraissent se rapporter aux conflits législatifs en général et ne visent pas spécialement les conflits budgétaires, nous nous réservons d'en parler plus loin en étudiant les procédés en usage pour résoudre, vaille que vaille, les questions qui mettent aux prises les deux branches de la législature dans les divers États du Nouveau Monde et de l'Ancien Continent.

Nous tenons d'ailleurs à faire remarquer que c'est seulement au point de vue des révisions constitutionnelles qui pourraient être proposées soit en Angleterre, soit en France, que nous retenons ces procédés, qui sont, à l'heure actuelle, en dehors de notre sujet.

CHAPITRE III

Le Conflit politique.

SECTION I

Généralités et notions historiques.

Un des points les plus délicats de notre étude, c'est le conflit des Chambres en matière *ministérielle*. Nous entendons par là le dissentiment entre deux Chambres dont l'une accorde et l'autre refuse sa confiance au ministère. On sait que sous le régime parlementaire, le Cabinet est, d'après l'usage, obligé de se retirer lorsqu'il est l'objet d'un vote de défiance du Parlement. Si le pouvoir législatif était composé d'une Chambre unique, ou si les deux Chambres étaient d'accord pour témoigner leur défiance au ministère, la solution du problème ne présenterait aucune difficulté. Mais la dualité des Chambres fait surgir la grave question de l'influence que la défiance manifestée par l'une d'elles dans un ordre du jour peut avoir sur l'existence du Cabinet, quand celui-ci

dispose dans l'autre Chambre d'une majorité favorable à sa politique.

Les droits des Chambres sont-ils égaux ? La Chambre haute a-t-elle même le droit de renverser le ministère ? La réponse à cette question est d'autant plus difficile à formuler que, s'il existe en cette matière une littérature touffue, les textes font défaut.

Ce régime bizarre qu'on appelle le Gouvernement parlementaire n'est pas sorti tout défini de l'élaboration d'un pouvoir constituant.

Il s'est établi progressivement, insensiblement, par des déformations successives d'institutions qui ne semblaient pas pouvoir aboutir à un pareil mécanisme.

Nous disons régime *bizarre* sans attacher à cette épithète un sens défavorable, car le régime parlementaire dans les pays où il est le plus complètement et le plus sincèrement pratiqué, a donné des résultats féconds et rendu de véritables services. Cela n'empêche pas qu'au point de vue théorique il a quelque chose d'incohérent. Autant l'esprit est satisfait par un régime représentatif, comme celui des États-Unis, autant il a de peine à admettre le gouvernement de Cabinet.

Toutes les constitutions contemporaines reposent sur le principe de la séparation des pouvoirs.

On conçoit un pouvoir législatif qui fait les lois, un pouvoir exécutif qui les applique, un pouvoir

judiciaire qui en assure le respect, en punissant, quels qu'ils soient, ceux qui les transgressent. Mais on comprend beaucoup moins un système qui, non seulement associe les Assemblées législatives au pouvoir exécutif, mais leur attribue dans ce consortium une influence prépondérante, tellement prépondérante qu'elles peuvent à un moment donné réduire à l'impuissance un pouvoir exécutif qui n'a cependant pas excédé la limite de ses droits.

Pour se rendre compte de cette influence acquise par le pouvoir législatif, influence qui apparaît à beaucoup comme une usurpation et qui est, très certainement, une *confusion de pouvoirs*, il faut remonter aux origines du parlementarisme ; et comme le « gouvernement de cabinet » a pris naissance en Angleterre, c'est dans l'histoire d'Angleterre qu'il faut rechercher les origines et les étapes de l'évolution qui en ont fait ce qu'il est aujourd'hui.

Il n'est pas de chef d'État, même dans les pays les plus dépourvus d'organisation constitutionnelle, qui assume à lui seul le fardeau des affaires publiques. Louis XIII s'en déchargea sur Richelieu qui, malgré le caractère absolu de la monarchie française, fut plus roi que le roi. Mazarin devint tout puissant sous la régence d'Anne d'Autriche, Louis XIV lui-même que l'on présente volontiers et à juste titre comme le type du monarque absolu laisse une énorme et légitime part d'influence à Colbert. L'importance des

conseillers de la Couronne a toujours été grande et elle devait plus que partout ailleurs s'affermir en Angleterre, c'est-à-dire dans un pays qui, depuis la grande Charte de 1215, tendait au régime constitutionnel.

Le roi d'Angleterre était donc entouré d'un conseil composé des grands officiers de la Couronne et des secrétaires d'État, à côté de ces hauts personnages il existait un *Permanent or privy council* (conseil du roi) qui constituait au besoin une Cour de justice.

Comment le « cabinet » s'est-il détaché du conseil privé ? Par la force des choses. Lorsqu'un souverain est entouré de conseillers trop nombreux il ne fait pas de tous ses confidents. Il opère, consciemment ou inconsciemment, une sélection ; c'est ainsi qu'au xvi^e et au xvii^e siècle on voit se former, avec un caractère d'une légalité douteuse, le *committee of state* que l'on désigne aussi par le nom de *junte* ou de *cabinet*, qui est un comité recruté au sein du conseil et composé des hommes dont le roi entend faire les inspireurs ou du moins les agents de sa politique.

C'est ainsi que Charles II, lorsqu'il se tourna vers Louis XIV contre les Provinces-Unies ne prit pour confidents et pour auxiliaires que cinq membres de son conseil : Clifford, Ashley, Buckingham, Arlington et Lauderdale. C'est ce groupe, nous hésitons à dire ce ministère, que les contemporains appelèrent la *Cabal* ; car les partis politiques s'amusaient déjà à ce

jeu puéril qui consiste à prendre les premières lettres du nom des hommes influents pour en former un mot dont on se sert pour qualifier, ou plus exactement pour disqualifier, une collectivité d'adversaires.

A cette époque, le « cabinet » est un instrument du Roi. Il deviendra un instrument des Chambres lorsque ses membres seront désignés par le Parlement.

C'est après la révolution de 1688 que s'introduisit en Angleterre l'usage de prendre les membres du Conseil dans la majorité du Parlement, usage qui eut des conséquences immenses : « L'autorité du Parlement s'accrut, surtout pour la Chambre des Communes ; il y eut communication constante et nécessaire entre le Parlement et le souverain par le moyen des ministres qui voient leur responsabilité s'accroître par l'obligation de compter avec les Chambres de toutes leurs démarches, et qui dès ce moment n'eurent d'existence possible que par la majorité parlementaire qui devait leur être acquise (1). » Ce fut là un résultat qui s'imposa, plutôt qu'un résultat voulu et prévu. Le choix du Conseil dans la majorité du Parlement n'était qu'un expédient dont la royauté se servait pour demeurer en bons termes avec les Chambres, mais non une obligation, et l'on y chercherait

1. *Histoire d'Angleterre* de John Lingard (continuation par de Marles), t. XIV, p. 441 et 442.

vainement une allusion dans la déclaration des droits.

Après la Révolution de 1688 le ministère anglais est encore présidé par le Roi. Ce n'est qu'à l'avènement de la maison de Hanovre que s'introduisit la coutume qui écarte le souverain des délibérations du cabinet.

Georges I^{er} qui parlait fort mal l'anglais finit par ne plus assister à des réunions qu'il ne pouvait diriger. Cette cause tout accidentelle fonda une tradition qui est aujourd'hui considérée comme une loi constitutionnelle, si l'on peut se servir de ce mot à propos d'une constitution essentiellement coutumière.

Le gouvernement de cabinet se dégageait peu à peu. Il manquait encore au mécanisme la pièce maîtresse : le premier ministre, qui forme le cabinet, le préside et qui est en somme la véritable incarnation du pouvoir exécutif.

Sans doute, dans la plupart des ministères, un homme se détachait dont l'influence prépondérante absorbait et effaçait celle de ses collègues (en nombre d'ailleurs indéfini et variable) mais cette situation n'était qu'une situation de fait. En droit, elle n'était pas reconnue.

Trois points étaient à fixer et l'on n'en pressentait pas encore la définition :

1° L'obligation pour le ministère de se retirer, dès l'instant où il aurait perdu la confiance du Parlement ;

2° La fonction du Président du Conseil et la responsabilité collective du cabinet ;

3° L'autorité exclusive, en cette matière, de la Chambre des Communes.

En 1782, le cabinet de lord North se retira devant deux votes de blâme.

C'est l'idée de la responsabilité politique qui se dégage nettement pour la première fois, — idée nouvelle, car en 1741 Walpole déclarait « qu'une adresse au roi, l'invitant à écarter un de ses serviteurs, sans alléguer contre lui aucun crime particulier, était un grand empiètement ».

D'ailleurs, jusqu'en 1830 on n'admet pas que le rejet d'une loi, sans l'expression d'un vote de blâme, impose au ministère l'obligation de se retirer. Après 1830, le système contraire s'implante, comme toutes les institutions anglaises, sans qu'aucun texte songe à le consacrer (1).

Et comment a-t-on admis en Angleterre que le cabinet ne pouvait tomber que sur un vote des Communes, non de la Chambre des Lords ? Sans doute parce que le conflit entre la Chambre des Lords et le ministère serait insoluble, aucune autorité n'existant pour le résoudre. Lorsqu'il y a antagonisme entre les Communes et le cabinet, celui-ci a, s'il ne croit pas devoir céder, un moyen de résistance : la dissolution de la Chambre.

1. V. *supra*, Chapitre I^{er}.

Il porte le différend devant le pays.

Sans doute c'est le roi qui dissout les Communes, — mais il n'y a pas là de sa part un acte de volonté personnelle. Le roi n'est que l'instrument du cabinet, et c'est ce dernier qui fait appel au pays.

Supposons le ministère en conflit avec la Chambre des Lords, celle-ci ne procédant pas du suffrage populaire, il ne peut être question de la dissoudre. La crise semble sans issue. C'est pour cela sans doute que s'est implantée chez nos voisins cette idée que le cabinet n'est jamais obligé de se retirer devant un vote de la Chambre haute.

Les derniers événements prouvent que les Pairs ne sont pas absolument désarmés, s'il est vrai qu'ils peuvent recourir au moyen suprême du refus du budget.

Quoi qu'il en soit, les trois principes de l'autorité du Président du Conseil, de la responsabilité collective et de la nécessité pour le cabinet d'avoir la majorité dans la Chambre des Communes sont aujourd'hui placés, en Angleterre, au-dessus de toute contestation. Ils constituent la base de ce régime parlementaire que nous essayons depuis bientôt cent ans d'acclimater chez nous.

*
* *

Lorsque le régime parlementaire fut introduit en

France en 1814 (1), il semble bien que dans ses principes il ne s'écartait point de la conception anglaise.

Tout au moins est-ce certain pour l'école de Châteaubriand.

« Sous une monarchie constitutionnelle, les ministres peuvent et doivent changer jusqu'à ce que l'on ait trouvé les hommes de la chose, jusqu'à ce que les Chambres et l'opinion aient fait sortir l'habileté des rangs où elle se tenait cachée. Ce sont des eaux qui cherchent à prendre leur niveau : c'est un équilibre qui veut s'établir.

« Il y aura donc changement tant que l'harmonie ne sera pas exactement établie entre les Chambres et le ministère.

« Il suit de là que, sous la monarchie constitutionnelle, c'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, *principium et fons*, et par une conséquence qui dérive de celle-ci, le ministère doit sortir de la majorité *de la Chambre des députés*, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire.

1. Déjà Mirabeau avait voulu faire établir constitutionnellement un ministère parlementaire. Le 6 novembre 1789, il demanda à l'Assemblée nationale de décider que les ministres du roi seraient admis à ses séances, qu'ils seraient invités à y assister et collaboreraient à ses travaux. La proposition rencontra une opposition formidable dont Lanjuinais se fit le principal interprète invoquant spécialement le principe de la séparation des pouvoirs. (Conf. ESMEIN. *Gouverneur Morris*, p. 182.)

« C'est assez dire aussi que les ministres doivent être membres des Chambres, parce que, représentant alors une partie de l'opinion publique, ils entrent mieux dans le sens de cette opinion, et sont portés par elle à leur tour. Ensuite, le ministre député se pénètre de l'esprit de la Chambre, laquelle s'attache à lui par une réciprocité de bienveillance et de patronage (1). »

Cependant, il ne faut pas oublier que les idées de Châteaubriand étaient combattues par Royer-Collard qui soutenait en 1816 que « le roi gouverne indépendamment des Chambres » et « qu'il n'était pas nécessaire que les ministres eussent une majorité dans le Parlement (2) ».

Cette doctrine abandonnée par Louis XVIII fut définitivement condamnée par le Gouvernement de juillet 1830. On sait que le règne de Louis-Philippe mit aux prises deux écoles : celle des doctrinaires qui avait à sa tête Guizot, celle des libéraux dont Thiers était le chef.

L'école de Guizot reconnaissait au souverain le droit d'avoir une politique personnelle, pourvu qu'il fût constitutionnellement couvert par un ministre disposant de la majorité à la Chambre des députés.

1. Chateaubriand. *La monarchie selon la charte*, chap. 23 et 24.

2. C'est déjà le conflit, bien qu'à cette époque on n'en ait pas eu la pleine conscience, entre le gouvernement représentatif pur et le gouvernement parlementaire.

La doctrine de Thiers se résume dans la formule célèbre « le roi règne et ne gouverne pas ».

Il faut bien reconnaître que les discussions de ces trente-quatre ans d'expérience du gouvernement parlementaire ont porté bien plutôt sur les conflits entre le pouvoir exécutif et la Chambre des députés que sur les conflits entre les deux branches de la législature.

SECTION II

§ 1. — Les faits.

Le conflit politique en France sous le régime de la Constitution de 1875.

C'est à la lumière de ces précédents que nous essaierons d'éclairer les débats soulevés sur la question qui fait en ce moment l'objet de notre étude : la situation d'un ministère entre deux Chambres dont l'une le combat et l'autre le soutient.

Un cabinet en minorité à la Chambre des députés est un ministère condamné, à moins qu'il ne puisse obtenir du Sénat la dissolution de la Chambre.

Mais l'hypothèse inverse a soulevé de vifs débats : et la question de savoir si un ministère peut être renversé par le Sénat fait l'objet des plus vives controverses.

« On n'a jamais contesté à la Chambre le droit de renverser les ministères. On l'a parfois refusé au Sénat, mais s'il en pouvait être ainsi quand le Sénat, sous le nom de Chambre des Pairs, ne représentait en aucune façon la nation, il n'y a aucune raison, maintenant qu'il est électif, de lui refuser cette prérogative essentielle.

« Au reste, dans la pratique, le Sénat a contraint par des ordres du jour hostiles plusieurs ministères à démissionner (Dufaure 1876, Tirard 1890, Bourgeois 1896) et a même forcé individuellement un ministre de se retirer (Darlan, 1897) (1). »

C'est en ces termes que la question est un peu lestement traitée dans un ouvrage qui ne se pique pas d'être un recueil de haute doctrine. Elle mérite qu'on s'y arrête et qu'on l'examine de très près.

En fait, elle a été soulevée à plusieurs reprises depuis trente ans.

Nous rappellerons sommairement quelques-uns des principaux conflits à l'occasion desquels le cabi-

1. *Grande Encyclopédie*, t. 28, p. 481.

On peut d'ailleurs lire dans une autre partie du même ouvrage : « On a admis que les ministres n'étaient complètement responsables de leur politique que vis-à-vis de la Chambre des députés qui seule les renverse par un vote hostile. Sans cette convention, on risquerait de provoquer des conflits insolubles et l'anarchie si les deux Chambres étaient d'avis contraire sur des questions essentielles. » (T. 12, p. 664).

net s'est retiré devant un vote hostile, ou tout au moins défavorable, du Sénat.

1° Le 1^{er} février 1883, la Chambre des députés vota par 355 voix contre 142 un projet de loi donnant au Gouvernement la faculté d'expulser les princes dont la présence lui semblerait dangereuse, privant les mêmes princes des droits politiques, et les rayant des cadres de l'armée.

Ce projet, œuvre du cabinet Fallières, fut repoussé par le Sénat. Le ministère donna sa démission. Le Président de la République pria les ministres de conserver leurs fonctions, jusqu'à ce que la question fût tranchée.

Le Sénat avait accepté une proposition fort douce de Léon Say que la Chambre ne voulut pas examiner. Elle s'en tint à sa première rédaction. Il y eut dès ce moment une explosion de passions révolutionnaires. Madier de Montjau criait « sus au Sénat ! » Marcou, M. Camille Pelletan déclaraient que le Sénat avait signé son arrêt de mort, qu'il fallait poser délibérément le conflit et en rendre juge le pays, lassé d'une assemblée hostile à tout projet démocratique.

Le Sénat qui n'admettait sans doute pas la synonymie compromettante des mots « mesure de défiance » et « mesure démocratique » se refusa alors à voter une loi quelconque relative aux prétendants. M. Grévy accepta la démission du cabinet.

2° En 1887, l'« affaire Wilson » provoqua une crise

d'un caractère assez équivoque, car le ministère se trouvait dans une posture plutôt fausse aussi bien vis-à-vis de la Chambre que vis-à-vis du Sénat, aussi ne citerons-nous cette crise que pour mémoire.

3° En 1890, le ministère Tirard donna sa démission à la suite d'un vote du Sénat, qui refusait d'approuver un traité de commerce conclu avec la Grèce. Mais on peut soutenir que le cabinet agit spontanément pour ne pas se créer une situation délicate.

4° En revanche, nous devons porter toute notre attention sur la crise de 1896 : en effet, la question de savoir dans quelle mesure les votes du Sénat peuvent influer sur le maintien ou la chute du ministère fut alors longuement agitée.

Dans la séance du 21 avril, le Sénat avait, sur l'initiative de M. Demôle, voté une résolution portant que les crédits relatifs à l'expédition de Madagascar étaient ajournés « jusqu'à ce que le Sénat ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres. » M. Demôle avait défendu sa résolution en disant :

« Trois fois le Sénat, à des majorités considérables, a refusé sa confiance au ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce ministère s'est maintenu au pouvoir.

« Aujourd'hui, il nous demande de voter des crédits pour l'expédition de Madagascar. Nous sommes prêts

à les voter, mais nous ne pouvons pas les accorder au ministère actuel (1). »

La Chambre à ce moment était prorogée. Elle fut convoquée par son président, à la demande du ministère, et se réunit le 23 avril. A cette séance du 23 avril, le président du Conseil prit la parole pour exposer sa théorie et expliquer sa conduite :

« Nous n'avons pas cru possible, dit M. Bourgeois, de remettre notre démission à M. le président de la République, avant d'être venus devant vous pour vous rendre compte des motifs patriotiques de notre ré-

1. Le refus des crédits pour l'expédition de Madagascar était en effet l'acte suprême d'un conflit entre le ministère et le Sénat qui durait depuis plus de six mois. Le cabinet Ribot était tombé sur un vote de la Chambre invitant le ministère à poursuivre toutes les responsabilités engagées dans l'affaire des chemins de fer du Sud. Le cabinet Bourgeois ouvrit une instruction qui fut confiée à M. Rempler. Mais M. Rempler fut remplacé par un simple juge, M. Le Poitevin; à cette occasion M. Monis provoqua au Sénat un premier ordre du jour hostile au cabinet (11 février 1896). La Chambre riposta par un ordre du jour de confiance. Le 15 février le Sénat confirme son ordre du jour du 11 (deuxième échec pour le Ministère). Le ministère soutenu par la Chambre refuse de se retirer. Le 21 février, MM. Demôle, Le Royer et Franck-Chauveau déposent au Sénat une protestation vigoureuse dans laquelle la responsabilité du ministère devant le Sénat est nettement affirmée. Le Sénat « approuvant la déclaration qui vient d'être lue à la tribune » passe à l'ordre du jour (troisième échec du ministère). C'est dans ces conditions que s'ouvrit la discussion sur les crédits de l'expédition de Madagascar, rapportée au texte.

En somme, le Sénat eut recours dans cette crise à *l'ultima ratio* ; le refus de crédits.

solution, et vous donner l'assurance qu'aucune autre considération n'aurait pu nous déterminer à quitter le poste où votre confiance nous a jusqu'ici énergiquement maintenus. Nous ne permettrions pas, en effet, qu'une fausse interprétation des motifs de notre retraite pût faire croire au pays que nous avons un seul instant abandonné la doctrine professée par les plus illustres de nos prédécesseurs au Gouvernement de la République, par Gambetta et par Jules Ferry, et suivant laquelle c'est à la Chambre directement issue du suffrage universel qu'appartiennent l'initiative et la direction générale de la politique ; à elle seule appartient, suivant le mot de l'ancien président du Sénat « le pouvoir de faire et de défaire les ministères. »

« C'est avec l'approbation manifeste de la Chambre que nous avons en restant jusqu'ici au pouvoir, affirmé cette doctrine ; nous la croyons conforme non seulement aux dispositions de la loi constitutionnelle, mais à l'esprit même des institutions politiques dans une grande démocratie qui ne reconnaît pas d'autre souveraineté que celle du suffrage universel. »

La Chambre vota la résolution suivante :

« La Chambre affirme à nouveau la prépondérance des élus du suffrage universel et sa résolution de poursuivre les réformes démocratiques. »

La question était cette fois nettement posée : vote de défiance du Sénat, vote de confiance de la Cham-

bre des députés. Le ministère *en fait* se retirait, mais *en droit* revendiquait les droits exclusifs de l'assemblée « directement issue du suffrage universel » (1).

§ 2. — Étude juridique de la question.

Étudions donc la question en`thèse.

Nous examinerons d'abord les arguments des auteurs qui affirment le droit du Sénat de renverser soit un ministre, soit le cabinet tout entier, auteurs parmi lesquels il convient de citer en premier lieu deux professeurs de droit : M. Duguit et M. Félix Moreau, qui publièrent dans la *Revue de droit public*, le premier en 1896, le second en 1898, deux articles courts, mais très substantiels.

« Un ministère, se demande M. Duguit, est-il *constitutionnellement* obligé de se retirer devant un vote de défiance émané de la Chambre haute (2) ?...

1. Il faut retenir, bien qu'à cette époque il n'y ait pas eu de conflit entre les Chambres, la discussion qui se produisit à l'occasion de la loi par laquelle la Chambre criminelle de la Cour de cassation fut, en 1899, dessaisie du jugement des pourvois en révision au profit de la Cour de cassation tout entière. Le président du Conseil, M. Charles Dupuy, ayant déclaré au Sénat que le cabinet ne pourrait conserver la charge du Gouvernement si la loi n'était pas votée par la Chambre haute, Waldeck-Rousseau prit acte de cette déclaration pour constater que le ministère reconnaissait au Sénat le droit de le renverser par un vote hostile à sa politique.

2. LÉON DUGUIT. Le Sénat et la responsabilité politique du ministère. *Revue de Droit public*, mai-juin 1896.

« Je pense, dit M. Duguit, qu'un cabinet doit *toujours* abandonner le pouvoir après un blâme du Sénat, que le Président de la République doit, *constitutionnellement*, lui demander sa démission s'il ne la donne pas spontanément : en un mot, qu'en principe la responsabilité politique des ministres s'exerce de la même manière devant les deux Chambres...

« Il ne s'agit point de rechercher les véritables règles du régime parlementaire ni de fixer la tradition, ni de constater la pratique suivie en France et à l'étranger avant ou après 1875, mais seulement de déterminer ce qu'ont voulu les auteurs de nos lois constitutionnelles. Sont-elles bonnes ? Sont-elles mauvaises ? Je n'en sais rien. Qu'ont-elles décidé ? Voilà toute la question. »

Comme on le voit M. Duguit, du premier coup, fait bon marché de la tradition historique que nous nous sommes appliqués à dégager. On sait cependant quelle importance doit s'attacher à cette tradition dans toutes les controverses juridiques, qu'il s'agisse de droit privé ou de droit constitutionnel.

Pris isolément, dit M. Duguit, l'article 6 de la loi du 25 février 1875 consacre nettement la responsabilité politique et solidaire du cabinet devant l'une et l'autre Chambre.

A-t-on voulu en 1875 établir positivement et complètement le régime parlementaire ? Non. On s'est proposé simplement d'instituer, à titre provisoire, un

régime *transactionnel* où l'on consacrait, sans le dire, la forme républicaine pour avoir l'adhésion des républicains sans effrayer les monarchistes.

« La clause principale de ce compromis, c'était la création d'une Chambre haute qu'on fit élective pour plaire aux libéraux, *et qu'on voulut aussi puissante que la Chambre basse pour rassurer les conservateurs.* »

La complète égalité des droits entre les deux Chambres a été affirmée à maintes reprises dans la discussion des lois constitutionnelles et acceptée par tous les partis.

M. de Broglie, rapporteur de la loi du 13 mars 1873 (sous la présidence de Thiers), s'exprime en ces termes : « Vous direz qu'à l'avenir la représentation nationale consistera dans *deux Chambres égales en droit* mais inégales en quantité numérique, nommées par des électeurs et choisies parmi des éligibles différents ;... vous protesterez hautement contre le principe brutal et démagogique de la souveraineté pure et absolue du nombre (1). »

Et Dufaure, dès le dépôt du premier projet le 19 mai 1872, avait déjà dit : « La présence des ministres et quelquefois celle du Président de la République (2) sont nécessaires dans les Chambres, *qui*

1. *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. 16, annexes, p. 73.

2. Il s'agissait de Thiers qui ne voulait pas renoncer à son droit de parole.

peuvent forcément devenir une arène où l'on dispute le pouvoir » et plus loin : « Nous voulons assurer au Sénat un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre. » Or, Dufaure est le véritable père de la Constitution de 1875. En février 1875, M. Wallon et son groupe déclaraient explicitement qu'ils n'avaient fait que s'inspirer du projet Dufaure.

En 1875, M. Pascal Duprat reconnaît que la pensée de la majorité est de faire un Sénat « devant jouer un rôle *prépondérant* dans l'État ». Gambetta déclare que, pour aboutir, l'assemblée a accepté *tout ce que voulait la droite et notamment deux Chambres avec des droits égaux*.

Après l'échec du projet de la Commission, le groupe Wallon-Lavergne négocie une transaction. Est-il possible d'entrevoir dans sa pensée une intention quelconque d'amoindrir le Sénat? Non. Que l'on se reporte aux discours prononcés à l'Assemblée ou aux conférences préparatoires du vote de la loi, partout on aperçoit l'idée bien arrêtée de ne pas s'écarter des données des premiers projets.

Dans le rapport de M. Lefèvre-Pontalis M. Duguit aperçoit la preuve que « dans l'opinion de tout un parti de l'Assemblée qui fut même longtemps la majorité, le Sénat devait être précisément « ce pouvoir tout puissant qui dominerait les autres, — et l'on

pouvait relever la même conception dans le rapport antérieur de M. de Ventavon.

Le silence sur la question de la loi du 24 février 1875, loi qui a organisé le Sénat, ne prouve rien, car dans cette loi on ne vise que les attributions distinctes des deux Chambres, laissant sous l'empire des idées antérieurement exposées, soit dans les motifs des projets, soit dans les discussions de l'Assemblée toutes leurs attributions communes.

Répondant enfin à l'argument qui pourrait être tiré de ce que le Sénat n'étant point soumis à la dissolution il serait impossible de faire juger sa conduite par le pays, M. Duguit formule en ces termes le système qu'il prétend tirer des termes de la Constitution :

« Un ministère approuvé à la Chambre est désapprouvé au Sénat. Il doit donner sa démission sinon le Président de la République est constitutionnellement obligé de la lui demander et de former un nouveau cabinet. Si celui-ci obtient la confiance des deux Chambres... le conflit est apaisé. Si au contraire les nouveaux ministres acceptés par le Sénat sont désavoués par la Chambre, la dissolution s'impose, elle est le moyen légal de résoudre le conflit. »

Enfin, faisant allusion à la chute du ministère Bourgeois dont nous avons parlé plus haut, M. Duguit y voit la meilleure preuve des pouvoirs sénatoriaux : « Comme le philosophe de l'antiquité, dit M. Duguit,

la Chambre haute a démontré le mouvement... en marchant ! »

Les arguments de M. Félix Moreau sont à peu près les mêmes que ceux de M. Duguit qu'il cite à diverses reprises. Ce que nous pouvons tirer de ces deux études, c'est qu'en cas de persistance du conflit entre les deux Chambres, cela finira toujours par une dissolution de la Chambre des députés — ce qui, soit dit par parenthèse, fait aux sénateurs une situation essentiellement privilégiée (1).

∴

A la doctrine qui vient d'être exposée, on peut objecter : 1° la tradition, à laquelle il ne faut peut-être pas attacher une importance trop décisive ; 2° la genèse de la loi du 25 février 1875 ; 3° l'esprit de cette loi ; 4° des considérations rationnelles ; 5° les inconvénients pratiques qui résulteraient de l'adoption du système de MM. Duguit, Moreau et de leurs nombreux adhérents.

La tradition anglaise est d'une netteté absolue et il n'est guère douteux qu'elle ait été admise en France en même temps que le régime parlementaire emprunté pour ainsi dire de toutes pièces à nos voisins.

Lorsque, sous la Restauration, le ministère était attaqué par la Chambre des Pairs et soutenu par la

1. Félix Moreau. *Revue de droit public*, t. IX, p. 80.

Chambre des députés, le roi mettait fin au conflit par une *fournée* de Pairs — comme cela arriva pour le ministère Decazes — ce qui donnait le dernier mot à la Chambre.

Nous disions qu'il ne faut pas attacher à ces précédents une importance exagérée parce qu'ils s'appliquent à un régime sous lequel une seule des Chambres procède de l'élection populaire. On peut faire remarquer cependant que dans certains États où les deux Chambres sont élues, on admet couramment que la Chambre des députés seule a le droit de faire tomber le ministère. C'est ce qui se passe notamment en Belgique.

Nous invoquons en second lieu contre la doctrine des auteurs qui prétendent que le droit de renverser le cabinet résulte au profit du Sénat de l'article 6 de la loi du 25 février 1875, la genèse de nos lois constitutionnelles.

La résurrection du parlementarisme en France date de la Constitution de 1870, qui cependant, il est nécessaire de le remarquer, proclamait la responsabilité individuelle des ministres devant les Chambres et non la responsabilité collective du cabinet, mais cette Constitution a été précédée de travaux de doctrine, émanant d'écrivains politiques en vue, qui jettent un jour très vif sur les conceptions dont se sont inspirés quelques années plus tard les auteurs de la Constitution de 1875. Très spécialement, M. Es-

mein cite les *Vues sur le Gouvernement de la France* du duc de Broglie, et un livre qui fit grand bruit au moment de son apparition *La France Nouvelle* de Prévost-Paradol (1).

Or, d'après M. Esmein, le duc de Broglie, et Prévost-Paradol n'auraient admis, ni l'un ni l'autre, quoiqu'ils se plaçassent tous les deux au point de vue d'une Chambre haute élective, que le cabinet fût obligé de se retirer à la suite d'un vote hostile de cette Chambre haute.

Pour Prévost-Paradol, c'est incontestable : il s'exprime très catégoriquement sur la question qui nous préoccupe : « Cette Assemblée (le Sénat électif), écrit-il, exercerait le pouvoir législatif en commun avec l'autre Chambre, jouirait du droit d'initiative, d'interpellation et de tous les droits qui constituent les Assemblées libres : mais elle ne serait pas investie des droits spéciaux que nous avons réclamés pour l'autre Chambre, en ce qui touche le renouvellement des ministères (2). »

Il faut avouer d'ailleurs que la conception de la Chambre haute de Prévost-Paradol diffère assez sensiblement de celle dont nous a dotés la Constitution de 1875.

Elle devait être élue par les Conseils généraux,

1. Le dernier de ces ouvrages a été déjà cité dans notre introduction.

2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 112.

groupés en vingt-cinq ou trente *Conseils régionaux* et nommant chacun de huit à dix membres de la Chambre haute (en tout deux cent cinquante) ; mais l'éminent publiciste proposait d'ajouter à ces deux cent cinquante sénateurs ou pairs procédant ainsi de l'élection à deux degrés, quarante membres de droit, comprenant le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la Cour des comptes, les amiraux et maréchaux de France, et dix membres élus par l'Institut, à raison de deux par académie (1).

Nous croyons devoir faire quelques réserves sur la conception attribuée au duc de Broglie.

Le duc de Broglie (il s'agit ici non de l'homme politique qui tint une si grande place pendant la première période de la Troisième République, mais de son père) (2) avait consigné ses vues politiques dans un opuscule qui n'était pas d'abord destiné à la publicité.

Dans l'ouvrage dont nous parlons, il est certain qu'il n'est pas question du droit du Sénat de renverser le ministère. Mais M. Esmein croit, et nous pensons que c'est peut-être aller loin, que d'après un passage on pourrait inférer que le duc refusait ce

1. *La France nouvelle*, p. 110 et 111.

2. *Vues sur le Gouvernement de la France*, ouvrage du duc de Broglie tiré à un petit nombre d'exemplaires en 1861 et saisi chez l'imprimeur, ce qui donna lieu à un commencement de procès ; le duc Albert de Broglie l'a publié en mai 1870.

droit à la Chambre haute. Ce passage est ainsi conçu : « En face d'un Sénat solidement établi, d'un Sénat né de l'élection, puissant par le prestige des souvenirs et l'élévation des positions sociales, puissant par les attributions qu'il partage et par les prérogatives qui lui sont propres, une Chambre des représentants née du suffrage universel, pourrait selon nous exercer son ascendant naturel, sans courir risque d'en abuser. »

On peut voir au contraire dans ces derniers mots l'expression de l'idée qu'il n'est aucun droit de la Chambre que le Sénat ne partage et que le Sénat a en outre des droits qui lui sont propres. Mais il ne faut pas oublier que le duc de Broglie écrit dans son introduction : « L'entreprise de rétablir au bout d'un certain temps dans les pays ravagés par les commotions politiques les personnes et les choses telles qu'elles étaient à une autre époque, de les rétablir uniquement parce qu'elles étaient ainsi ; de prendre sa revanche, de demander compte du passé, de retrograder d'un seul jour, cette entreprise pour qui la tente est un arrêt de mort. »

Peut-on invoquer au profit de la tradition un livre aussi peu traditionaliste ? Ou calquer une institution nouvelle sur un modèle peu défini ?

Un Sénat qui a l'initiative des lois en matière de douanes, de travaux publics, ressemble si peu au nôtre ! — et c'est le Sénat du duc de Broglie.

Ce qui dans tout l'ouvrage de celui-ci impliquerait le mieux la non responsabilité du cabinet devant le Sénat, c'est que l'auteur propose d'associer le Sénat *à un certain degré* à l'action du Gouvernement, à la direction des affaires.

Si le Sénat, dans la pensée du duc de Broglie, pouvait forcer le ministère à se retirer, il serait associé à l'action du gouvernement et à la direction des affaires, non *à un certain degré* mais *de la façon la plus complète*.

*
* *

En ce qui concerne les passages signalés plus haut (1) des rapports de MM. de Ventavon et Antoine Lefèvre-Pontalis, nous ferons tout d'abord une observation générale; c'est que l'objectif de la Commission des Trente était bien différent du système qui sortit du vote de l'Assemblée Nationale.

La Commission des Trente se proposait d'organiser les « pouvoirs personnels du maréchal de Mac-Mahon » et le vote de l'amendement Wallon fonda la République au grand étonnement d'une majorité qui n'en voulait pas, et qui fut absolument stupéfaite de son œuvre. Cette œuvre changea tellement d'aspect au cours de la discussion que l'on ne peut attribuer beaucoup de

1. Par M. Duguît.

valeur aux travaux de ceux qui l'avaient préparée et dont les conceptions furent transformées au point de devenir méconnaissables.

Mais, même abstraction faite de cette considération générale, on peut se demander si les rapports de MM. Lefèvre-Pontalis et Ventavon ont bien le sens que voudraient leur attribuer les adversaires de notre système. L'impression qui se dégage de leur lecture et de celle des discussions de l'Assemblée est qu'à aucun moment du débat qui s'ouvrit en 1872 pour ne se clore qu'en 1875, le problème dont nous cherchons la solution n'a été aperçu, à moins cependant que, l'apercevant, nos législateurs aient eu peur de le poser.

Soyons francs : En 1875, les partis qui, divisaient l'Assemblée Nationale cherchaient plutôt à se tromper qu'à s'éclairer mutuellement : il s'agissait pour les républicains de faire la République, pour les conservateurs de faire préparer la monarchie par les républicains. Avec une préoccupation semblable on ne va pas au fond des questions.

La controverse a donc beau jeu. Et elle doit être résolue par les procédés ordinaires, c'est-à-dire en portant les investigations à côté et au delà des documents qui n'ont rien dit, peut-être parce qu'ils n'ont rien voulu dire.

Lorsqu'une institution du passé revit, sans qu'il soit évident qu'on ait voulu y changer quelque chose

on admet généralement qu'elle a conservé ses caractères anciens.

On a d'ailleurs assez souvent dit que la Constitution de 1875 n'avait voulu que pourvoir à des nécessités urgentes, en laissant momentanément sous l'empire des principes antérieurs tout ce dont elle ne parlait pas (1).

Or, les principes dont il peut être ici question sont ceux du régime parlementaire tel qu'il a été antérieurement pratiqué dans notre pays, car on ne peut bien entendu s'inspirer de celles de nos constitutions qui avaient, de propos délibéré, rejeté le parlementarisme.

La Chambre haute n'a pas le droit de renverser le ministère. Pourquoi ? Parce qu'autrefois il en était ainsi et que les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas dit le contraire.

*
* *

Les termes de l'article 6 semblent consacrer une complète assimilation des droits des deux Chambres. Mais il suffit de considérer la loi du 25 février dans son ensemble pour reconnaître qu'il n'y a là qu'une apparence. Le Président de la République, d'accord avec le Sénat, peut dissoudre la Chambre des dépu-

1. M. Ch. Benoist l'appelle « un compromis furtif et hâtif entre deux portes ».

tés ; le Président de la République d'accord avec la Chambre ne peut pas dissoudre le Sénat (1). Chaque Assemblée a son rôle et l'esprit de la loi différencie complètement, quant à leurs attributions, deux Assemblées, que, pris à la lettre, les termes de l'article 6 représenteraient comme pareilles.

D'ailleurs, si le Sénat joignait à *tous* les pouvoirs de la Chambre des députés le droit de concourir à la dissolution, il n'y aurait plus équilibre des deux Assemblées, mais supériorité évidente du Sénat.

Le mot d'*égalité* des deux Chambres ne nous paraît pas rendre la pensée véritable de législateurs de 1875. C'est pourquoi nous lui substituons le mot d'équilibre qui suppose que si dans un plateau de la balance certaines attributions ont été mises qui feraient pencher cette balance en faveur du Sénat, on a mis dans l'autre plateau d'autres attributions qui font contrepoids.

*
* *

Si l'on se place au point de vue rationnel, nous croyons que l'on est encore conduit à dénier au Sénat le droit de faire tomber le ministère : « Ce droit, dit M. Esmein est rendu... inadmissible par une autre

1. La dissolution de la Chambre haute n'est pas une « énormité » constitutionnelle : elle existe en Belgique, en Hollande et en Espagne.

disposition des lois constitutionnelles (1) : c'est celle qui soumet à l'assentiment préalable du Sénat la dissolution de la Chambre des députés. Ce droit se conçoit si, quant à la responsabilité politique des ministres, le Sénat n'est pas une partie active et intéressée.

« En cas de conflit entre le Président de la République et une Chambre des députés, qui veut lui imposer un ministère déterminé, la Constitution donne une sorte d'arbitrage au Sénat, qui décide s'il sera fait ou non appel au pays par l'élection d'une Chambre nouvelle ; mais si le Sénat a lui-même le droit de renvoyer les ministères, cela ne se conçoit plus. Le premier droit entraîne logiquement et rationnellement l'exclusion du second. Autrement, le Sénat serait partie en cause et par suite ne saurait être juge (2). »

*
* *

En dernier lieu, nous invoquons contre l'égalité des droits des deux Chambres au regard de la responsabilité ministérielle les inconvénients pratiques qui en résulteraient. On aboutirait à une impasse toutes les fois que le ministère se sentant fort de l'ap-

1. M. Esmein vient de parler de la disposition implicite qui refuse au Président de la République le droit de dissoudre le Sénat ou d'en modifier la majorité par des fournées de sénateurs.

2. ESMEIN, *op. cit.*, p. 633.

pui de la Chambre refuserait de démissionner et que le Président de la République, par timidité, compli-
cité ou simple prudence ne voudrait pas demander
au Sénat son assentiment à une dissolution.

Le Sénat serait en ce cas obligé de subir le main-
tien du cabinet jusqu'au moment, où comme en 1896,
par un refus de crédits il trouverait le moyen de don-
ner une sanction à ses ordres du jour, demeurés
platoniques jusque-là.

Mais il peut se faire que le ministère n'ait point de
crédits à demander. Alors le Sénat sera obligé d'at-
tendre la discussion de la loi de finances et de refu-
ser le vote du budget ; ce qui est un véritable pro-
cédé révolutionnaire. En effet, refuser le budget c'est
violer la Constitution en refusant d'assurer le fonc-
tionnement des services créés par elle.

On voit bien, par ce qui se passe en Angleterre à
l'heure actuelle, quelle est la gravité d'une pareille
situation.

On nous répondra peut-être que le meilleur moyen
d'éviter un péril de ce genre c'est d'obliger le minis-
tère à se retirer dès qu'il n'a plus la majorité dans
l'une ou l'autre des Chambres. Les petites crises
sont la monnaie des grandes !

Alors combien aurons-nous de changements de
ministères ?

M. Harrison Moore, qui a commenté la Constitu-
tion australienne, alors qu'elle était encore en dis-

cussion exprime une pensée optimiste, à laquelle nous regrettons de ne pouvoir souscrire : « Il a été, dit-il, communément admis que la responsabilité des Ministres envers deux Chambres est impossible et l'on a fait remarquer que, si la faiblesse de l'exécutif est un des plus grands dangers du Gouvernement de parti avec la responsabilité à l'égard d'une Chambre, la responsabilité à l'égard des deux Chambres serait la ruine du Gouvernement. *Il n'est pas impossible que cette crainte ne soit pas justifiée et que l'instabilité du Gouvernement puisse être conjurée par le fait que chacune des Chambres développe son pouvoir de protéger le ministère contre les caprices et les intrigues de l'autre.* Ce ne serait pas un médiocre service rendu à l'État si les ministres, ayant une certaine responsabilité à l'égard des deux Chambres, apprenaient que c'est leur devoir non moins que celui de la Couronne de maintenir la bonne entente entre les deux branches de la législature (1). »

C'est un véritable métier d'équilibriste que M. Harrison Moore rêve pour le cabinet dont toutes les préoccupations se trouveraient fatalement limitées à la tactique parlementaire.

∴

Il ne faut pas d'ailleurs qu'on se méprenne sur la

1. HARRISON MOORE. *The Commonwealth of Australia* (cité par Esmein, *op. cit.*, p. 625).

portée de notre système. Si nous ne croyons pas devoir attribuer au Sénat le droit de renverser le ministère, nous ne lui refusons ni le droit de question, ni le droit d'interpellation, ni le droit d'ordonner des enquêtes et d'y procéder. Des événements tout à fait actuels prouvent que les enquêtes ordonnées par le Sénat peuvent avoir d'excellents résultats. Mais où nous différons de beaucoup d'auteurs et d'hommes politiques en vue, c'est sur la question de la sanction à donner aux votes de défiance du Sénat. Nous ne leur attribuons que le caractère d'un avertissement derrière lequel se laisse apercevoir la menace d'une dissolution, pour le jour où la lutte aurait pris un caractère particulièrement aigu; tout au moins la menace d'un refus de crédits (en dehors du budget, car nous condamnons, ainsi qu'il a été dit plus haut et que nous le répéterons dans notre conclusion, le refus de budget) ou encore la menace du rejet d'un projet de loi dont le ministère croirait le vote nécessaire à sa politique.

Il est toujours possible au Sénat, en usant des droits que personne ne lui conteste, d'obliger le ministère à donner une démission qui ne lui est pas légalement imposée.

Nous rappelons les démissions plus haut citées du cabinet Fallières (expulsion des prétendants) et du cabinet Tirard (refus d'approbation du traité de commerce avec la Grèce).

M. Esmein fait une distinction fort ingénieuse entre le *droit* et le *pouvoir* de faire tomber un ministère.

La Chambre Haute, d'après M. Duguit (dans l'affaire du ministère Bourgeois), a démontré son droit (1) comme le philosophe de l'antiquité démontrait le mouvement... en marchant. Ce n'est pas son droit que le Sénat a démontré, c'est son pouvoir, c'est-à-dire une possibilité de fait. Le Sénat peut en fait renverser le cabinet (comme un homme peut en assassiner un autre! dit M. Moreau) (2), il ne le peut pas en droit.

Seulement « l'homme qui en assassine un autre » n'est pas dans la légalité: tandis que le Sénat peut s'y trouver dans certains cas.

Il n'y serait pas, selon nous, s'il refusait le budget, mais il y serait incontestablement s'il refusait un crédit en dehors du budget (comme il a refusé les crédits de Madagascar) ou s'il rejetait une loi votée par la Chambre et sans laquelle le ministère croirait ne pas pouvoir gouverner.

Tant pis pour le ministère, s'il s'est créé des besoins qu'il n'a pas le moyen de satisfaire.

∴

1. M. Duguit se sert de l'expression: « les pouvoirs sénatoriaux », mais il est facile de voir qu'il veut parler de « pouvoirs légaux », c'est à-dire de *droits*.

2. FÉLIX MOREAU, *op. cit.*, p. 84.

En résumé le Sénat conformément à une tradition parlementaire constante n'aurait pas directement le droit de forcer le cabinet à se retirer, mais il a le droit de questionner les ministres, de les interpeller (droit qui, bien entendu, ne peut être exercé que par un sénateur ou un groupe de sénateurs), de rejeter tout projet de loi qui lui est proposé, soit avant, soit après le vote de la Chambre, de proposer des lois — même désagréables au ministère, — de discuter et d'amender les lois votées par la Chambre basse et par ces divers moyens de mettre le Cabinet dans la nécessité de se retirer ou de provoquer lui-même un appel au pays.

Peut-être faudrait-il aller plus loin et imposer au Sénat, dans certains cas, l'obligation de s'opposer à une politique qui porterait atteinte aux libertés publiques ou aux droits intangibles des citoyens. C'est là un point de législation que nous nous réservons de traiter dans notre conclusion.

CHAPITRE IV

Les procédés de conciliation

« Ce n'est pas tout de tailler, il faut recoudre. » Ce n'est pas tout de proclamer le droit des Chambres d'entrer en conflit, il faut encore, et c'est l'essentiel, aviser aux moyens de dénouer et d'apaiser le conflit.

Diverses constitutions tant en Europe qu'en Amérique se sont préoccupées de cette question.

L'article 53 de la Constitution danoise porte que si l'entente ne peut s'établir entre les deux Chambres sur un projet de loi, il est nommé par chaque Chambre, sur la demande de l'une ou de l'autre, un nombre égal de membres qui se réunissent en Comité pour faire un rapport sur l'objet du litige : ce rapport est soumis séparément à chaque Chambre qui prononce définitivement.

En Portugal, d'après la loi du 3 avril 1896, lorsqu'une des deux Chambres législatives rejette un projet de loi venu de l'autre Chambre, en tout ou en partie, on n'approuve pas les amendements ou les additions introduits par l'autre Chambre dans un projet, une Commission mixte est élue, elle se com-

pose d'un nombre égal de membres nommés par chaque Chambre. Cette Commission statue sur l'approbation ou le rejet du projet à la pluralité des voix. S'il y a partage égal des voix les Chambres peuvent demander leur convocation en Assemblée plénière : la réunion doit avoir lieu dans le délai de trente jours. Si la majorité des pairs et des députés fait défaut, une nouvelle réunion a lieu et le conflit est tranché, sans débat, quel que soit le chiffre des membres présents.

En Bolivie, en cas de conflit, les deux Chambres se réunissent pour délibérer en commun, sous la présidence du Président du Sénat (1).

Aux États-Unis, le système des Commissions mixtes fonctionne également en matière budgétaire. C'est même un moyen pour le Sénat de forcer la Chambre des représentants à accepter les amendements qu'il a votés. Lorsque la conférence composée de trois sénateurs et de trois députés a arrêté un texte commun, aucune des deux Chambres ne peut ne plus le modifier ; il faut l'accepter ou le rejeter en bloc. Et pour peu que l'on soit pressé par le temps, les amendements du Sénat sont incorporés au budget sans avoir été discutés ni votés par la Chambre (2).

D'après la nouvelle Constitution australienne, le

1. PIERRE. *Op. cit.*, n° 676.

2. BOUTMY. *Études de droit constitutionnel*, p. 127 et suiv.

gouverneur peut dissoudre en même temps les deux Chambres et les renvoyer ensemble devant le pays qui prononce entre elles (1).

Ces divers procédés, à l'exception du dernier qui suppose une organisation très particulière de la représentation nationale, se rattachent à deux types : le système de la réunion des deux branches de la législature en assemblée plénière ou Congrès, (Bolivie, par exemple) ou le système plus répandu des conférences intraparlementaires.

Comme presque partout, le nombre des membres de la Chambre haute et inférieure à celui des membres de l'Assemblée populaire, la réunion en Assemblée plénière ou Congrès fait jouer généralement au Sénat un rôle de dupe.

M. Bourgeois avait préconisé ce moyen lors de la crise de 1896 et il produisait un argument d'espèce assez séduisant : Il s'agissait, disait-il, de l'interprétation d'un texte constitutionnel (l'article 6 de la loi du 25 février 1875). Or, une seule autorité étant compétente pour interpréter la Constitution, l'Assemblée Nationale, il y avait lieu de convoquer pour lui de-

1. Il serait impossible de pratiquer chez nous un système analogue. Il faudrait en effet, pour *consulter le pays*, après une dissolution du Sénat, dissoudre les conseils généraux, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux. Ajoutez que le Sénat étant soumis au renouvellement triennal, il serait impossible de le renvoyer tout entier devant ses électeurs. (F. MOREAU, *op. cit.*, p. 83.)

mander une interprétation officielle. Autant aurait valu supprimer le Sénat tout de suite, car noyé dans la majorité de la Chambre, la majorité du Sénat ne serait venue là que pour consacrer sa déchéance (4).

Le système des conférences intraparlimentaires est beaucoup plus pratique et nous avons pu constater qu'il est pratiqué dans divers pays avec des nuances particulières à chacun.

Les conférences intraparlimentaires sont prévues en France dans les règlements du Sénat et de la Chambre des députés.

Voici les articles qui traitent de cette matière dans les règlements respectifs de ces deux Assemblées législatives.

Règlement du Sénat. — Article 129. — Lorsqu'un projet de loi voté par le Sénat a été modifié par la Chambre des députés, le Sénat peut, ou mettre de nouveau ce projet en délibération, ou le soumettre aux bureaux, ou le renvoyer à l'ancienne Commission. Il peut également, sur la proposition d'un de ses membres, décider qu'une Commission sera chargée d'entrer en conférence avec une Commission de la Chambre des députés à l'effet de s'entendre sur un texte commun. Le Sénat donne les pouvoirs à cet

4. F. MORREAU. *Op. cit.* p. 85. Il eût fallu que la majorité se prononçât dans chaque Chambre *séparément* en faveur de la réunion du Congrès, (Art. 8 de la loi.)

effet à une Commission de onze membres élus au scrutin de liste.

Art. 130. — Si les deux Commissions tombent d'accord, la Commission nommée par le Sénat fait un rapport à cette Assemblée qui délibère sur la nouvelle rédaction. Si le Sénat a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être de nouveau porté à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du gouvernement. Il en sera de même dans le cas où les Commissions ne tomberaient pas d'accord ou si le Sénat persistait dans sa première résolution. »

Règlement de la Chambre des députés.— Art. 144.
— Lorsqu'un projet de loi voté par la Chambre des députés a été modifié par le Sénat, la Chambre des députés peut décider sur la proposition d'un de ses membres qu'une Commission sera chargée de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun.

« La Chambre décidera si les pouvoirs à cet effet seront donnés à la Commission qui a fait le rapport sur le projet ou à une nouvelle Commission élue dans ses bureaux.

« *Article 145.* — Si les deux Commissions s'entendent sur un texte la Commission nommée par la Chambre des députés fait un rapport à cette Assemblée. La Chambre des députés délibère sur la nouvelle rédaction.

« *Article 146.* — Si la Chambre des députés a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du gouvernement. Il en sera de même dans le cas où les deux Commissions ne s'entendront pas sur un texte ou si la Chambre persiste dans sa première résolution. »

Ce qui est à remarquer, c'est le caractère essentiellement facultatif des conférences. Elles ne sont pas imposées chez nous, comme cela arrive dans d'autres États (1), par une loi constitutionnelle.

C'est ce que proclamait, à la séance du 14 juin 1880, Gambetta, alors président de la Chambre, en réponse à une observation du général Farre : « Les dispositions relatives au cas de conflit entre les Chambres ne sont pas absolument impératives ; lorsque la nécessité n'apparaît pas d'une Commission mixte, les projets au sujet desquels un désaccord se produit peuvent être deux et même trois fois portés d'une Assemblée à l'autre...

« La procédure tracée par les articles réglementaires ne saurait être invoquée tant qu'un projet de loi n'a pas été entièrement voté par chacune des deux Assemblées (2). »

C'est l'Assemblée devant laquelle revient le projet modifié qui doit prendre l'initiative de décider s'il

1. Danemark, Portugal.

2. PIERRE, *op. cit.*, n° 697.

y a lieu à conférence (1)... et l'autre Assemblée peut toujours se refuser à entrer en négociation (2).

En fait on a recouru assez souvent, pour tenter de dissiper les désaccords entre la Chambre des députés et le Sénat, à l'expérience des conférences intra-parlementaires. On pourrait citer à titre d'exemple les négociations qui furent engagées à l'occasion du vote de la loi militaire du 15 juillet 1889.

La Chambre et le Sénat n'avaient pu se mettre d'accord et aucune des deux assemblées ne voulait céder. On avait décidé que les deux Commissions spéciales respectivement élues par les deux Chambres se réuniraient en commun afin de trouver un terrain d'entente. Mais comme la Commission de la Chambre posait comme condition absolue la suppression des dispenses conditionnelles que le Sénat voulait absolument maintenir, les négociations furent rompues.

On voit que l'expérience des Commissions intra-parlementaires n'est pas toujours heureuse.

Pour en finir avec cette « loi de trois ans » si souvent discutée, jamais votée définitivement, la Chambre se résigna et accepta le texte du Sénat par 306 voix contre 162 (3).

1. Sénat, 8 décembre 1879. Chambre des députés, 7 juin 1889.

2. Il en est autrement en Autriche. Lorsque la proposition d'une conférence a été admise par l'une des Chambres, elle ne peut être rejetée par l'autre,

3. L'affaire était mal engagée. il y avait conflit entre les deux Com-

Lorsque après leurs conférences les deux Commissions sont tombées d'accord étant adopté un texte commun, aucune des deux Chambres n'est d'ailleurs dépouillée du droit d'examen, de discussion et d'amendement.

A la suite de la conférence de 1879 (2), un seul rapport fut fait au nom de la Commission mixte. En 1889, la Commission de la Chambre fut d'avis d'adopter sans modification le texte voté par le Sénat, puisque, ainsi que nous l'avons dit, on n'avait pu s'entendre sur un texte commun.

Les conférences intraparlementaires, d'un succès incertain même en matière purement législative n'ont presque aucune chance d'aboutir en matière budgétaire. En matière politique, leur échec est assuré d'avance, et l'on n'essaie pas d'y recourir.

missions même avant qu'elles eussent pris contact. Dans la séance du 7 juin 1889, la Chambre décida que les pouvoirs pour la conférence relative à la loi du recrutement seraient confiés à l'ancienne Commission (c'était le droit de la Chambre. v. *supra*, l'art. 144 de son règlement). Cette résolution faillit déjà faire échouer le projet de conférence au Sénat ; la Commission de l'armée comptant 33 membres à la Chambre et 18 seulement au Sénat. La partie n'était pas égale. M. Tirard, président du Conseil, déclara que l'on voterait par groupe et non par tête. M. Humbert précisa : « Les deux Commissions confèrent ensemble, mais elles votent séparément. Et si la majorité dans chaque Commission est d'avis d'accepter un texte commun, alors on arrive à la rédaction de ce texte commun. »

(*Journal Officiel* du 8 juin 1889.)

2. Il s'agissait du projet de loi sur le service d'état-major.

CONCLUSION

Les procédés imaginés pour aplanir les conflits des deux Chambres, procédés que nous avons tenté d'énumérer, ne sont que des palliatifs : s'ils rendent le problème moins irritant, ils n'en apportent pas la solution.

Les écrivains qui ont étudié le plus profondément le droit constitutionnel se sont lassés à la tâche et leurs conclusions pourraient passer bien souvent pour un aveu d'impuissance.

Passant en revue les solutions qu'ils ont présentées, nous éliminerons celles qui nous paraissent inacceptables, et nous essaierons de nous approcher d'un système dont les résultats seraient moins féconds en déceptions.

Nous écarterons tout d'abord la théorie simpliste et radicale qui consiste à supprimer les conflits en supprimant la dualité des Chambres.

Le ministère, sous le régime parlementaire, n'étant pour ainsi dire qu'une commission de la Chambre, la remise du pouvoir aux mains d'une assemblée uni-

que aboutirait au régime conventionnel, à ce que l'on a appelé parfois non sans raison un « gouvernement de faction ».

Nous avons quelque peine à admettre en France qu'une majorité puisse être une faction.

Avant de nous révolter contre une idée qui nous est peu familière, nous ferions bien de méditer ces lignes de John Adams :

« Il peut paraître étrange d'avancer qu'une majorité soit une faction : l'idée est pourtant strictement exacte. Si la majorité se montre partiiale dans son propre intérêt, si elle se refuse d'accorder à chacun des membres de la minorité une égalité parfaite, la majorité est une faction (1). »

Et Story écrivait de son côté : « Par ce mot de faction on doit comprendre un certain nombre de citoyens qui se groupent, soit en minorité, soit en majorité, pour quelque impulsion de l'esprit de parti, des passions ou des intérêts contraires aux droits des autres citoyens (2). »

Or les majorités, qu'elles soient de droite ou de gauche, sont presque toujours passionnées, donc toujours plus ou moins factieuses, et lorsqu'elles n'ont pas de frein constitutionnel, elles prennent peu de souci de la liberté.

1. JOHN ADAMS. *A defense of the Constitution of Government of the United States of America*, t. III, p. 287.

2. STORY. *Commentaries on the Constitution of the United States*.

L'écueil des démocraties c'est l'absence ou l'insuffisance des contre-forces. L'existence d'une assemblée unique, issue du suffrage populaire, annihile le pouvoir exécutif même sous le régime monarchique, — on en a fait l'expérience avec la Constitution de 1791 — alors même que les ministres ne sont pas une émanation, une délégation de l'Assemblée.

On se demande ce qui pourrait bien rester du pouvoir exécutif si l'unité de la représentation nationale se combinait avec le régime parlementaire. Le pouvoir exécutif ne serait pas seulement annihilé en fait, il serait anéanti en droit.

Le péril apparaîtrait encore plus évident lorsque le chef du pouvoir exécutif est élu, comme dans la Constitution de 1875, par les Chambres.

Lorsque le chef du pouvoir exécutif et l'assemblée ne procèdent pas l'un de l'autre, la situation se dénoue par une révolution, ou par un coup d'État, ainsi qu'on l'a vu au 2 décembre 1851.

Sous le régime de l'élection du chef du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif la question ne se pose même pas. Isolé en face de l'assemblée unique dont il tient son titre, le représentant de la puissance exécutive ne serait rien. Un souffle suffirait pour le balayer. Il est donc indispensable qu'il puisse trouver un point d'appui dans une Chambre haute, qui dans les circonstances graves s'unit à lui pour oppo-

ser une barrière aux entraînements de l'assemblée populaire.

Nous devons donc accepter la nécessité de la dualité des Chambres au risque des conflits qui peuvent en résulter.

Beaucoup de publicistes et d'hommes politiques ne voulant point supprimer la dualité des Chambres s'en sont pris au régime parlementaire. M. Esmein constate que « le gouvernement parlementaire, dont la responsabilité politique et solidaire des ministres est l'expression juridique et précise, est aujourd'hui fortement attaqué en France par les partis et les esprits les plus divers... »

« Les plaintes ne sont point particulières à notre pays : elles se produisent à peu près partout où fonctionne le gouvernement parlementaire, qui subit actuellement dans le monde entier une crise apparente. Ce n'est pas seulement d'Italie qu'elles nous arrivent aussi, sans emporter d'ailleurs avec elles l'expression d'une profonde amertume ; c'est du pays même d'où le système est sorti et où il paraissait intangible, c'est-à-dire d'Angleterre.

« Là cependant, les conditions normales de son bon fonctionnement semblent, après un certain flottement, s'être rétablies plus pleines que jamais. Rarement un parti a eu dans la Chambre des Communes une majorité aussi forte que celle que possède le

parti conservateur unioniste depuis 1895, majorité encore accrue aux élections de 1900... »

Les penseurs les plus perspicaces ne sont pas des prophètes.

A ces lignes, écrites sous le ministère de lord Salisbury, les événements ne devaient pas tarder à opposer une objection inquiétante, une de ces objections de fait contre lesquelles toutes les théories sont impuissantes et qui déjouent toutes les prévisions.

En 1906 la majorité dans la Chambre des Communes passait au parti libéral, à ce parti si faible en 1900 que M. Esmein pouvait écrire alors « qu'une opposition suffisamment menaçante semblait manquer maintenant à l'équilibre du gouvernement parlementaire (anglais) ».

Au moment où nous écrivons ces lignes, la Chambre des lords a rejeté le budget présenté par M. Lloyd George, les Communes ont été dissoutes et les élections ont fait gagner 107 sièges au parti unioniste, sans cependant lui donner la majorité. On se demande avec anxiété, non pas seulement en Angleterre, mais des deux côtés du détroit, quel parti M. Asquith pourra tirer de sa majorité hétérogène et si l'« intangible » régime parlementaire de nos voisins ne court pas de sérieux dangers, malgré les éléments de vitalité qu'il possède et qui, dans notre pays, n'existent pas au même degré à son profit.

Nous devons en effet mentionner l'opinion d'écri-

vains qui, comme M. Burgess (1), ne considèrent le gouvernement parlementaire comme pouvant être appelé à fonctionner avec succès que dans un État où se trouvent réunies les institutions suivantes :

1° Un pouvoir exécutif héréditaire (une monarchie) avec des pouvoirs en réserve et dormants, qui possède la dévotion sincère et la loyauté des masses.

2° Une religion établie sous la direction de la Couronne, par l'action de laquelle la moralité des masses puisse être préservée et leur attachement à la Couronne assuré et perpétué.

« 3° Un suffrage restreint, grâce auquel les classes intelligentes, conservatrices et modérées puissent avoir l'exercice véritable du pouvoir politique (2). »

Ce pays dans lequel il n'est pas difficile de reconnaître l'Angleterre de la première moitié du siècle dernier, existe-t-il aujourd'hui sur la carte du globe ? Le scepticisme est à l'ordre du jour un peu partout, les religions d'État ne respectent pas toujours la liberté dans une matière qui doit plus que tout autre échapper à la pression des pouvoirs publics. « Depuis 1867 et surtout depuis 1884, les classes ouvrières ont pénétré aux Communes, elles s'y coiffent du bonnet rouge depuis 1906 (3). »

1. *Political Science*, t. II, p. 25.

2. Cité par Esmein, p. 160.

3. PHILIPPE MILLET. *Revue politique et parlementaire*, 1910, p. 13. La crise anglaise et la Chambre des lords.

Si bien qu'aucune des conditions exigées par Burgess pour la vitalité du système parlementaire ne se rencontre plus en Angleterre. Il faudrait donc, à brève échéance, désespérer de ce régime auquel M. Burgess, en bon Américain qu'il est, préfère le régime représentatif des États-Unis.

Eh bien ! nous ne pouvons ni admettre toutes ces critiques, ni nous rallier à ces conceptions qui aboutiraient à la destruction complète du parlementarisme.

Nous sommes porté à croire que les déceptions résultant de la pratique de cette forme de gouvernement tiennent à ce que d'une part on en fausse l'application, d'autre part, le mécanisme mis à la disposition du système laisse trop souvent à désirer.

Et le vice de ce mécanisme, vice qui varie avec les États, consiste, soit dans le mode de recrutement de la Chambre haute, soit dans les attributions qui lui sont confiées.

Il importe de nous expliquer avec précision sur ces deux points :

A. — Lorsque le recrutement de la Chambre haute est trop différent du recrutement de la Chambre basse, les aspirations des deux Assemblées divergent trop et multiplient les occasions de conflit.

Lorsque le mode de recrutement des deux Chambres ne diverge pas assez, l'esprit qui les pénètre étant à peu près le même, la Chambre haute tend à n'être qu'une Chambre d'enregistrement, et le péril

que nous avons signalé lorsqu'il n'existe qu'une Chambre ne tarde pas à se manifester en dépit d'une prétendue dualité qui n'est guère qu'apparente. Le régime parlementaire ne tarde pas à dégénérer en régime conventionnel.

En Angleterre, l'antagonisme d'origine entre les deux Assemblées est profond et irremédiable. La Chambre des Lords et les Communes représentent des castes distinctes, surtout depuis que la réforme électorale de 1832 a privé les lords de la disposition de ces « bourgs pourris » (*rotten boroughs*) à l'aide desquels ils faisaient entrer dans la Chambre des Communes un contingent imposant d'hommes acquis à leurs idées. Aussi les unionistes eux-mêmes reconnaissent-ils l'urgence d'une réforme des Lords. Le plus grave inconvénient du système actuel, inconvénient que les conservateurs eux-mêmes ne songent pas à nier, tient au caractère héréditaire de la pairie. « Sur les 615 Lords (non compris les trois princes du sang) qui composent aujourd'hui la Chambre haute, il en est à peine 200 qui prennent une part active à la vie politique ; les autres n'apparaissent à la Chambre que tous les quinze ans, quand il s'agit de rejeter le *home rule* ou le budget de M. Lloyd George (1). »

Il y a là une réforme qui s'imposera tôt ou tard,

1. MILLET. Article cité de la *Revue politique parlementaire*, p. 25.

et dont un unioniste, lord Curzon, reconnaissait lui-même la nécessité (1).

Et aujourd'hui lord Rosebery demande à la Chambre des Lords elle-même « d'aviser aux meilleurs moyens de réviser son organisation existante, afin de devenir une deuxième Chambre puissante et efficace ». On sait que le plan des Lords est de transmettre à une élite, recrutée à l'intérieur de la noblesse anglaise par le vote des pairs, par les grandes charges exercées, à l'extérieur de cette noblesse par le choix du souverain, les pouvoirs appartenant aujourd'hui à l'ensemble des Lords héréditaires.

Comme on le voit, pour tous les partis et dans tous les pays, le conflit des Chambres aboutit toujours à une discussion sur le recrutement de ces Chambres. Et nous ne croyons pas inutile de citer ici les principales idées, énoncées par lord Rosebery, sans prétendre pour cela nous les approprier indistinctement.

« La deuxième Chambre, d'après lord Rosebery, ne doit pas être une copie de la première, elle y perdrait son rôle modérateur : il ne faut pas que la deuxième Chambre accapare tout le pouvoir et toute l'autorité de la première Chambre : il ne faut pas que l'exemple donné par la France et les États-Unis soit imité.

« Les Communes sont soumises aux passions poli-

1. V. TIMES. *The Lord's Debate*, p. 134.

tiques du moment et aux comités électoraux. De là vient que le penseur indépendant n'y vit que mal à l'aise. Il faut que la deuxième Chambre lui soit un asile. Il faut qu'elle soit assez puissante pour résister aux passions du jour, qu'elle représente les vœux permanents du pays. »

Il y a bien de la phraséologie dans l'exposé des principes du noble lord. Cette deuxième Chambre destinée à devenir « puissante et efficace », cette deuxième Chambre qui « perdrait son rôle modérateur si elle était une copie de la première » où « le penseur indépendant vit plus à l'aise que dans l'Assemblée populaire » et qui « représente les vœux permanents du pays » nous apparaît sous un aspect très vague.

Ce que nous voyons bien, c'est que lord Rosebery fait reposer les espérances d'harmonie de l'avenir sur une modification du recrutement de la Chambre haute — tandis que M. Asquith cherche la solution dans une délimitation nouvelle des attributions des deux Assemblées.

On voit donc bien se dessiner partout les deux solutions dont il n'est pas possible de sortir : un recrutement différent de la Chambre haute, un partage d'attributions qui, en dispensant les Chambres de se rencontrer sur certains terrains, diminue leurs chances de se heurter.

Nous ne savons pas ce que feront nos voisins et il nous paraîtrait indiscret de conclure en ce qui les

concerne. Ils sont probablement à la veille de grands changements qui transformeraient, non pas seulement les institutions politiques, mais l'état social de l'Angleterre. « Si la Chambre des Lords s'en va jamais, écrivait Bagehot en 1872, elle s'en ira dans une tempête et cette tempête ne laissera pas tout le reste tel qu'il est. Elle ne détruira pas la Chambre des Pairs pour permettre aux riches jeunes Pairs de siéger à la Chambre des Communes. Elle balayera probablement tous les titres, du moins les titres légaux et d'une manière ou d'une autre, elle brisera le curieux système par lequel les propriétés des grandes familles vont au fils aîné (1). »

Sans nous laisser aller à un pessimisme aussi prononcé, nous ne pouvons nous défendre de la crainte que la dissemblance radicale du recrutement des Chambres anglaises, l'une absolument aristocratique, l'autre essentiellement démocratique rende bien difficile dans l'avenir un accord entre les deux fractions du Parlement.

*
* *

La tempête dont Bagehot menace l'Angleterre a déjà sévi sur la France. Elle ne nous a pas jetés dans le port. Au moins n'avons-nous pas à redouter dans

1. BAGEHOT, *Essays on Parliamentary reform*. The reform-act of 1867 and the functions of the Peers, p. 267.

l'avenir une crise qui dans notre pays est déjà entrée dans le domaine des faits acceptés.

Le recrutement de nos deux Chambres n'est point entaché d'une incurable dissemblance puisqu'elles procèdent l'une et l'autre du suffrage universel ; suffrage direct pour la Chambre des députés, suffrage à deux ou trois degrés pour le Sénat.

Faut il s'en plaindre ? Nous ne le pensons pas. Deux Chambres appelées à constituer un pouvoir unique doivent représenter une conception différente d'intérêts identiques, mais elles ne doivent pas représenter des intérêts différents.

En d'autres termes, la Chambre haute est faite pour constituer un pouvoir modérateur mais non pas pour élever au-devant des aspirations de l'Assemblée populaire une barrière infranchissable.

. L'élection de nos sénateurs pour une période de neuf ans, leur renouvellement par tiers, les conditions d'âge exigées d'eux par nos lois constitutionnelles, nous paraissent suffire pour imprimer à la Chambre haute un caractère de modération dont on pourrait mieux apprécier le bénéfice si ses attributions étaient moins servilement calquées sur celles de la Chambre des députés.

Nous regrettons seulement qu'à côté de la représentation du nombre on n'ait pas admis la représentation spéciale de certaines collectivités et qu'on ait supprimé les sénateurs inamovibles purement et sim-

plement au lieu d'attribuer leurs 75 sièges aux élus d'un certain nombre de collèges spéciaux : Institut, Cour de cassation, Cours d'appel, Barreaux et Chambres des notaires, etc...

Nous ne pourrions, sans sortir de notre sujet, développer une idée que nous ne donnons ici qu'à titre d'indication, mais nos lecteurs pourraient en retrouver les grands traits dans la proposition déposée par M. Charles Benoist sur le bureau de la Chambre des députés en faveur de la création d'une Cour suprême : les collèges électoraux indiqués par M. Benoist pour la présentation des candidats à la Cour suprême pourraient aussi bien servir à élire un certain nombre de sénateurs.

Ce n'est là qu'une parenthèse. Le point essentiel à signaler, c'est qu'il n'y a pas lieu en France de chercher le remède aux désaccords qui peuvent s'élever entre les Chambres dans une analogie de recrutement plus grande, puisque chez nous cette analogie de recrutement est déjà suffisante, pour ne pas dire excessive.

B. — Nous devons porter spécialement notre attention sur les méthodes qui ont pour base une délimitation plus précise du rôle des deux Chambres, auxquelles elles donnent en dehors des attributions qui leur sont communes, des attributions spéciales à chacune d'elles.

Les champions de la prédominance de l'assem-

blée populaire (qui ne sont au fond que des adeptes du système de l'assemblée unique) ont une manière à eux de concevoir la délimitation du rôle des deux Chambres. Ils veulent interdire un terrain plus ou moins étendu à la Chambre haute mais ils n'admettent pas que l'on puisse réserver à celle-ci un autre terrain, mis à l'abri des incursions de la Chambre basse.

C'est bien la conception qui transparait à travers les termes de ce passage du discours du trône du roi d'Angleterre à la séance d'ouverture du Parlement, le 22 février 1910.

« Mylords et Messieurs,

« Une expérience récente a mis au jour de sérieuses difficultés, dues à de fréquentes et graves divergences d'opinion entre les deux branches de la législature. Vous serez saisis, aussitôt qu'il se pourra, de propositions tendant à définir les relations entre les deux Chambres du Parlement, *de manière à assurer l'autorité sans partage de la Chambre des Communes en matière financière et sa prépondérance en matière législative.*

« Ces mesures, *suivant l'avis de mes conseillers*, doivent pourvoir à ce que la Chambre des Communes ait une constitution et des pouvoirs tels qu'elle puisse exercer impartialement (?), en ce qui regarde

la proposition des lois, les fonctions d'initiative et de révision, avec les sauvegardes nécessaires. »

Il est superflu de remarquer que ces paroles n'impliquent à aucun titre une opinion personnelle du roi Edouard VII. C'est le premier ministre, encore en fonctions, qui l'exprime par la bouche du souverain, constitutionnel et irresponsable.

L' « autorité sans partage de la Chambre des Communes en matière financière et sa prépondérance en matière législative » c'est la suppression de l'intervention des lords en matière financière et de leur droit de *veto* en matière législative. C'est l'interdiction à la Chambre haute de toute intrusion dans un domaine réservé aux Communes et qui n'aurait, pour ainsi dire, pas de limites ».

Si nous revenons à notre pays, ce que nous pouvons nous demander, c'est s'il ne conviendrait pas, d'une part, de donner à la Chambre des députés une autorité exclusive en certaines matières, d'autre part, de réserver au Sénat certaines attributions qui n'appartiendraient qu'à lui.

Nous sommes amenés, par une nécessité inévitable, à envisager une question qui domine tout le droit constitutionnel : celle du conflit des principes supérieurs, invariables, avec les aspirations inconstantes et passionnées d'une démocratie.

Existe-t-il des principes supérieurs, conditions es-

sentielles de la vie d'un peuple, qu'il faut mettre à l'abri de toute atteinte ?

Soutenir la négative, ce serait poser en théorie que la liberté n'est qu'un vain mot et qu'il n'est aucun droit tellement sacré qu'une démagogie ne puisse le fouler aux pieds.

Ces droits primordiaux, intangibles, ont été reconnus et proclamés par tous les penseurs et spécialement par ceux qui ont fait la gloire de la magistrature américaine.

Tantôt ces droits sont définis par un texte positif comme la Grande Charte de 1215, le *bill of rights* de 1688, la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789, etc. ; tantôt ils n'ont d'autre consécration que la conscience publique ; ils sont constitués, comme le disait La Fayette, par « ce que tout le monde sait et tout le monde sent ».

Mais l'existence de ces droits est singulièrement précaire si la Constitution n'a organisé aucun pouvoir chargé de les défendre. L'idée de leur protection a maintes fois hanté l'esprit des législateurs.

C'est pour les sauvegarder que Sieyès avait imaginé en l'an III sa *jurie constitutionnaire* qui ne sortit jamais du domaine de la théorie ; c'est pour les défendre que fut créé le Sénat du Premier et du Second Empire qui, soit dit par parenthèse, se tira assez mal de sa mission, parce que le mode de recrutement

dont il procédait le mettait trop complètement dans la main du pouvoir exécutif.

C'est la mission de protéger ces droits qui est attribuée à la magistrature des États-Unis et spécialement à cette Cour suprême que M. Charles Benoist voudrait introduire en France.

Il faut bien reconnaître qu'il n'existe aujourd'hui dans notre système constitutionnel aucune autorité qui ait non seulement le droit, mais le *devoir* de limiter l'omnipotence du législateur.

« Le Sénat, disait l'article 25 de la Constitution du 14 janvier 1852, est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. »

Il n'a plus aujourd'hui ce rôle, qu'il serait peut-être plus apte à remplir que ses devanciers ; ne pourrait-on pas lui attribuer de nouveau ce terrain réservé, ce terrain spécial, qui pourrait être délimité par une déclaration des droits ?

Nous prévoyons une objection ? Ne serait-il pas à craindre, dira-t-on, qu'un Sénat, issu comme la Chambre des députés du suffrage populaire, animé des mêmes aspirations, ne fasse mauvaise garde autour des libertés dont le dépôt lui aurait été confié ? Qu'il ne déserte le poste difficile où la Constitution l'aurait placé ? *Quis custodiet ipsos custodes ?* Nous ne nous sentons point l'expérience nécessaire pour résoudre théoriquement un problème qui a découragé des hommes de la plus haute autorité. Nous avons exprimé plus

haut le regret que le Sénat n'eût pas, à titre de pivot, un groupe moins dépendant de l'élection populaire qui constituerait un élément modérateur, au sein même de l'assemblée modératrice.

Nous n'avons même pas la prétention d'amorcer cette question depuis longtemps posée ; nous nous contentons de la rappeler. Ce que nous voulons, c'est seulement affirmer un principe de droit constitutionnel, nous en rapportant, pour en assurer l'application, à la sagesse des constituants de l'avenir.

Mais en échange du droit attribué, — disons mieux : du devoir imposé — à la Chambre haute, nous admettrions de larges prérogatives au profit de la Chambre des députés, et ces prérogatives viseraient spécialement les deux conflits qui sont le plus particulièrement à redouter : le conflit en matière budgétaire et celui qui a trait au maintien ou au renversement du cabinet.

En matière budgétaire la Chambre des députés devrait avoir nécessairement le dernier mot. Aucun impôt ne peut être levé, aucune taxe mise sur les contribuables, sans le consentement des mandataires directs du peuple.

Mais ici il faut prendre des précautions contre le *tacking*. Il serait facile à la Chambre des députés de frapper de mort une institution qui n'aurait pas été supprimée par la volonté concordante des deux Chambres, en refusant au gouvernement les crédits néces-

saires pour la faire vivre. En ce cas il y aurait atteinte par la Chambre des députés à un droit intangible, et le rétablissement du crédit supprimé serait non seulement un droit, mais un devoir pour la Chambre haute. Il en serait de même si la Chambre des députés refusait les crédits nécessaires pour faire face aux intérêts de la dette publique.

Inversement, le Sénat pourrait et *devrait* refuser de voter un crédit destiné à défrayer une dépense qui n'aurait pas été autorisée par le vote des deux Chambres.

Mais le Sénat n'aurait jamais le droit d'opposer au vote du budget un refus global. Bien plus, en ce qui concerne les recettes, les dépenses autres que celles dont il vient d'être parlé, le droit d'amendement du Sénat se réduirait à un simple droit de Conseil, mais si l'intervention des conférences intraparlémentaires ne pouvait aboutir à un accord, le dernier mot resterait à la Chambre des députés.

Plaçons-nous enfin en face de ce qui constitue dans un gouvernement parlementaire — et même dans un gouvernement simplement représentatif — la crise suprême : le refus par la Chambre des députés du vote du budget.

Jamais on n'a dénié, même sous le second Empire, à l'Assemblée populaire le pouvoir de fait de refuser ce vote, et par conséquent d'arrêter la vie nationale. Le bon sens des législateurs atténue les rava-

ges de cette terrible machine de guerre par le vote des douzièmes provisoires qui, en n'exposant pas le pays à une crise trop dangereuse, permet cependant aux représentants de la nation de peser, par la menace d'un refus définitif, sur les décisions du pouvoir exécutif.

Le Sénat, en pareil cas, ne peut intervenir, — et nous pensons que ce système doit être intégralement maintenu, — qu'en prêtant son concours au chef de l'État pour dissoudre la Chambre des députés, et porter devant le juge suprême, le pays, le différend qui divise les deux pouvoirs.

Reste enfin la question de la retraite du cabinet en présence d'un ordre du jour de défiance voté par la Chambre haute. La tradition parlementaire anglaise est que, seule, la Chambre des Communes peut renverser le Ministère. Nous avons pu voir, dans le dernier chapitre de notre étude, combien cette question a été controversée en France.

Nous pensons qu'elle doit être résolue au profit de la Chambre des députés, dont le vote seul peut renverser le Ministère.

Cette règle cependant, si elle était sagement entendue, devrait être interprétée en ce sens que, si le cabinet n'est pas obligé de se retirer devant un vote hostile du Sénat, il peut toujours le faire dès lors qu'il considère que l'opposition de la Chambre haute ne lui permet pas de remplir sa mission, telle qu'il la comprend.

De deux choses l'une : ou le conflit n'est pas tellement irremédiable qu'il nécessite l'arrivée au pouvoir d'un nouveau personnel gouvernemental, et alors pourquoi le cabinet démissionnerait-il ? Ou il s'agit d'une question vitale pour le pays, et dans ce cas la dissolution de la Chambre des députés s'impose. Mais il ne faut pas que l'instabilité ministérielle soit aggravée par des questions de personnes, nous dirions presque des « querelles de ménage ».

Notre conception pourrait se résumer en cette formule : Restreindre la sphère d'action du Sénat, mais rendre son autorité irrésistible dans les matières qui lui seraient spécialement réservées.

Mais après avoir ainsi délimité le terrain spécial qui serait réservé sans partage à chacune des deux Chambres, nous ne voyons aucune raison d'effacer, quant à tout le reste, l'égalité de droits et l'identité d'attributions entre la Chambre des députés et le Sénat, de supprimer en un mot le premier alinéa de l'article 8 de la loi du 24 février 1875. « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. »

Droit de proposition, droit d'amendement, droit de vote, rien de tout cela n'appelle un changement nécessaire ; et certes, la dualité des Chambres, la concurrence de leurs attributions n'a, depuis 1876, causé aucun dommage au pays. On peut même se demander si l'omnipotence accordée à la Chambre des dépu-

tés n'aurait pas eu plus d'inconvénients que le contrôle réciproque exercé par les deux branches de la législature.

Notre Sénat a pris l'initiative de lois excellentes, auxquelles la Chambre absorbée par des préoccupations d'ordre exclusivement politique, n'aurait jamais songé. Il s'est opposé à des propositions subversives de la famille et menaçantes pour la société. Ce que l'on pourrait dire de plus fâcheux sur son compte, c'est qu'il retarde tout et n'empêche rien.

Ce n'est point sans scrupules que nous avons osé parler de modifications dans notre organisme constitutionnel. Il semble, en effet, que ces questions si graves soient placées au-dessus des discussions d'école, et qu'elles doivent s'agiter devant le Parlement.

Mais il ne faut pas se payer de mots : derrière ces expressions de « précision » ou de « délimitation » des droits respectifs des Assemblées se cache une préoccupation de changement que l'on essaie en vain de nier.

Le discours prononcé par le roi d'Angleterre, le 22 février 1910 ne parle que de « définir les relations entre les deux Chambres du Parlement » cela n'empêche pas que tout le monde comprend qu'il s'agit de *modifier* les pouvoirs de ces deux Chambres.

Lorsqu'on affirme que l'article 8 de notre loi constitutionnelle du 24 février 1875 est obscur ou incomplet, n'ouvre-t-on pas la porte à toutes les modifi-

cations qui peuvent l'éclairer ou le compléter ? à toutes les dispositions qui peuvent sur certains points étendre l'autorité du Sénat, sur certains autres, la restreindre. Lui donner par exemple ce rôle de gardien des libertés publiques, que l'on n'a pas songé à lui confier, ou rogner, sous prétexte d'interprétation du deuxième alinéa de notre article, ses attributions en matière budgétaire ?

Nous n'avons cherché dans cette conclusion qu'à mettre en lumière les solutions qui, en d'autres temps ou en d'autres pays, ont été présentées par les écrivains ou les hommes politiques les plus marquants.

Nous disions, au commencement de ce chapitre, que nous nous proposons de procéder par élimination : nous avons en effet écarté : 1° le système de la Chambre unique ; 2° celui qui s'en prend au parlementarisme et voudrait le détruire ; 3° celui qui demande pour le Sénat un recrutement absolument différent de celui de la Chambre basse.

Il ne nous restait plus à examiner que ce que l'on appelle, par euphémisme « la définition des attributions de la Chambre haute » et nous avons indiqué, beaucoup moins d'après notre sentiment personnel que d'après les traditions, dans quel sens cette « définition » devrait préciser le rôle respectif des deux branches de la législature, en laissant à l'une à peu près carte blanche en ce qui concerne la vie journalière du gouvernement et du pays, mais en conférant

à l'autre des droits, disons mieux, en lui imposant des devoirs dont le respect est la condition *sine qua non* de vitalité de toute démocratie, et dont la sanction n'a pas été prévue par la constitution embryonnaire qui nous suffit, vaille que vaille, depuis trente-cinq ans.

Vu : le Président de la thèse
E. CHÉNON

Vu : le Doyen,
P. CAUWES

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- BAGEHOT. — Essays on parliamentary reform.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.
- BOUTMY. — Études de droit constitutionnel.
- BROGLIE (le duc de). — Vues sur le Gouvernement de la France.
- BRYCE (James). — La République américaine.
- BURGESS. — Political science.
- CHATEAUBRIAND. — La monarchie selon la Charte.
- DARESTE (F. R.). — Les Constitutions modernes.
- DUQUIT. — Le Sénat et la responsabilité politique du ministère.
- Cours de droit constitutionnel.
- ERSKINE MAY. — Parliamentary practice.
- ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français comparé.
- HARRISON MOORE. — The Commonwealth of Australia.
- LINGARD (John). — Histoire d'Angleterre.
- MARLÈS (de). — Continuation de l'histoire d'Angleterre de John Lingard.
- MILLET (Philippe). — La crise anglaise et la Chambre des Lords. (Revue politique et parlementaire, janvier 1910.
- MOREAU. — Revue de droit public et de science politique, t. IX.
- MORIZOT-THIBAUT. — Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de finances.

PIERRE (Eugène). — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil.

PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle.

STORY. — Commentaries on the Constitution of the United States of america.

TASSART. — Étude critique de la législation contemporaine concernant la famille (thèse Paris, 1910).

TAUDIÈRE. — Bulletin commentaire des lois nouvelles et décrets (décembre 1907).

Périodiques.

Revue de droit public et de science politique.

Revue politique et parlementaire.

Journal Officiel (Débats parlementaires).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — <i>Le conflit législatif</i>	
<i>Section I.</i> — Du conflit législatif en général . .	10
<i>Section II.</i> — Le conflit législatif en France . .	15
<i>Section III.</i> — Le conflit législatif en Angleterre.	24
<i>Section IV.</i> — Le conflit en matière de lois cons- titutionnelles	30
CHAPITRE II. — <i>Le conflit budgétaire</i>	
<i>Section I.</i> — Généralités	38
<i>Section II.</i> — Le conflit budgétaire en Angleterre.	41
<i>Section III.</i> — Le conflit budgétaire en France .	54
CHAPITRE III. — <i>Le conflit politique</i>	
<i>Section I.</i> — Généralités et notions historiques. .	96
<i>Section II.</i> — Le conflit politique en France sous le régime de la constitution de 1875. . . .	106
§ 1. — Les faits	106
§ 2. — Étude juridique de la question. . .	112
CHAPITRE IV. — <i>Les procédés de conciliation.</i> . . .	132
CONCLUSION	140
BIBLIOGRAPHIE	165

